

BEW/EWG

Evaluation energiepolitisch motivierter Steuer- erleichterungen

Schlussbericht

12. Oktober

2007/94_118_EvaluationSteuervergünstigung_SB118-

9.DOC /WO/MS

Bearbeitung:

Evaluation: econcept Zürich

W. Ott	econcept	Gesamtleitung, Sachbearbeitung
P. Koch	econcept	Sachbearbeitung
M. Schaal	econcept	Gestaltung und Text
G. Gsponer	econcept	Gestaltung und Text

EigentümerInnen-Befragung: IPSO Dübendorf

M. Peters	IPSO	Projektleitung Befragung
-----------	------	--------------------------

Begleitgruppe:

F. Fessler	Steuerverwaltung des Kantons Zürich
S. Frauenfelder	Energiefachstelle des Kantons Thurgau (bis Sept. 1996)
H. Haller	Steueramt des Kantons Aargau
St. Hammer	Bundesamt für Energiewirtschaft (Auftraggebervertreter)
R. Meier	Energiewirtschaftliche Grundlagen, BEW (Auftraggebervertreter)
H.J. Schäublin	Steueramt des Kantons Baselland
P. Stucki	Amt für Umweltschutz, Energiefachstelle, Kt. Baselland
B. Walker	Eidgenössische Steuerverwaltung

Inhalt

Zusammenfassung	1
Steuervergünstigungen - ein Instrument der Energiepolitik des Bundes und der Kantone	1
Steuervergünstigungen für energetische Massnahmen in der Schweiz.....	1
Fragestellungen für die Evaluation	1
Vorgehen	2
Informationsstand der LiegenschaftseigentümerInnen.....	2
Die Wirkungen der Steuerabzüge für energetische Massnahmen	4
Beträchtliche Steuerausfälle, aber geringe energetische Auswirkungen	4
Steuerabzüge für energetische Massnahmen sind ungerecht	5
Fazit: Steuerabzüge sind wenig bekannt, wenig beliebt, nicht effektiv, nicht effizient und ungerecht	5
Verbesserungsvorschläge und Alternativen	5
Aufhebung der steuerlichen Vergünstigungen und Förderung mit besser geeigneten Instrumenten	6
Verbesserungsmöglichkeiten bei den Steuervergünstigungen für energetische Massnahmen.....	7
Résumé	10
Allègements fiscaux: un instrument au service de la politique énergétique de la Confédération et des cantons.....	10
Allègements fiscaux liés aux mesures énergétiques en Suisse	10
Données du problème pour l'évaluation	10
Procédure	11
Niveau d'information des propriétaires d'immeubles	12
Les abattements fiscaux liés aux mesures énergétiques sont méconnus	12
Retombées des abattements fiscaux liés aux mesures énergétiques.....	14
Déficits de recouvrements fiscaux considérables mais peu de retombées sur le plan énergétique	14
Les abattements fiscaux liés aux mesures énergétiques ne sont pas équitables	15

Bilan: les abattements fiscaux sont mal connus, peu populaires, ne sont pas utilisés, sont inefficaces et inéquitables	15
Propositions d'améliorations et alternatives	16
Suppression des allègements fiscaux et encouragement par des instruments mieux adaptés	16
Possibilités d'améliorations des allègements fiscaux liés aux mesures énergétiques	18
1. Einleitung: Steuervergünstigungen - ein Instrument der Energiepolitik	21
1.1 Ausgangslage	21
1.2 Fragestellung, Auftrag	22
1.3 Begriffsklärungen, Abgrenzungen	24
1.3.1 Liegenschaften im Privatvermögen	24
1.3.2 Steuerliche Behandlung energiesparender Investitionen	25
2. Die steuerlichen Abzugsmöglichkeiten beim Bund und bei den Kantonen	28
2.1 Bundessteuer.....	28
2.1.1 Vorgeschichte.....	28
2.1.2 Die steuerliche Behandlung energetischer Massnahmen bei der Bundessteuer.....	29
2.2 Steuerliche Abzugsmöglichkeiten in den Kantonen.....	32
2.2.1 Charakter der steuerlichen Abzugsmöglichkeiten	32
2.2.2 Die kantonalen Modelle	33
2.3 Der Vollzug in den Deutschschweizer Kantonen - Ergebnisse einer Umfrage.....	39
2.3.1 Die Umfrage	39
2.3.2 Seit wann werden Steuerabzügen für energetische Massnahmen zugelassen?.....	40
2.3.3 Die Informationspolitik der kantonalen Steuerämter.....	41
2.3.4 Deklaration und Prüfung der Abzüge	41
2.3.5 Vollzugsaufwand	42
2.3.6 Die Meinungen der Befragten zu steuerlichen Abzügen energetischer Investitionen	43

2.4 Fazit: Die heutige Abzugspraxis beim Bund und bei den Kantonen.....	43
3. Wie wirken steuerliche Abzugsmöglichkeiten für energetische Massnahmen?	47
3.1 Wirkungsmodell	47
3.2 Resultierende Steuerabzüge	50
3.2.1 Steuerabzüge sind einkommensabhängig	50
3.2.2 Bestimmungsfaktoren der Steuerersparnisse - ein Fallbeispiel aus dem Kanton Bern	51
3.2.3 Nebeneffekte: Wertabhängige Beiträge/Gebühren	54
3.3 Resultierende Steuerausfälle.....	55
3.4 Die Rolle der Information	59
3.5 Hypothesen zur Wirkung von Steuerabzügen für energetische Massnahmen	62
4. Informationsstand und Verhalten von LiegenschaftsbesitzerInnen in den Kantonen AG, BL und ZH - Umfrage-Ergebnisse	67
4.1 Einleitung	67
4.2 Charakterisierung der Stichprobe	69
4.3 Verhalten bei der Gebäudebewirtschaftung	74
4.3.1 Mitgliedschaft beim Hauseigentümergebiet/ Anzahl Liegenschaften	74
4.3.2 Verhalten bei der Liegenschaftsverwaltung und bei Investitionen	76
4.4 Informationsstand der LiegenschaftsbesitzerInnen	84
4.5 Beanspruchung des Instrumentes	89
4.6 Auswirkungen des Instrumentes.....	94
4.7 Probleme bei der Anwendung des Instrumentes.....	96
4.8 Gründe für den Verzicht auf Steuerabzüge	97
4.9 Einschätzung des Instrumentes und Lerneffekt.....	100
4.9.1 Einschätzung.....	100
4.9.2 Lerneffekt der Umfrage.....	102

4.10 Folgerungen.....	104
5. Die Rolle der Intermediäre	106
5.1 Einleitung	106
5.2 TreuhänderInnen, SteuerberaterInnen	107
5.3 PlanerInnen, UnternehmerInnen	109
5.4 Energiefachstellen	111
6. Steuerabzüge als energiepolitisches Instrument - Alternativen.....	113
6.1 Zusammenfassende Beurteilung der aktuellen Abzugsmöglichkeiten	113
6.1.1 Zielsetzung	113
6.1.2 Die aktuellen Abzugsmodelle und ihr Vollzug	114
6.1.3 Die Wirkungen der Steuerabzüge in der Praxis	116
6.2 Wie weiter? Verbesserungsvorschläge und Alternativen	120
6.2.1 Strategische Varianten	120
6.2.2 Aufhebung der steuerlichen Vergünstigungen und Förderung mit besser geeigneten Instrumenten	120
6.2.3 Verbesserungsmöglichkeiten bei den Steuervergünstigungen von energetischen Massnahmen.....	122
Literatur, gesetzliche Grundlagen	127
Anhang.....	129
Anhang 1 Steuerliche Abzüge von Energiesparmassnahmen - Auswertung der Kantonsunterlagen	130
Anhang 2 Baukostendaten: Massnahmen bei Gebäudesanierungen	142

Zusammenfassung

Steuervergünstigungen - ein Instrument der Energiepolitik des Bundes und der Kantone

Steuervergünstigungen für energetische Massnahmen in der Schweiz

Neben den eher traditionellen Vorschriften (Verbrauchsvorschriften) wurde seit dem Ende der siebziger Jahre in immer mehr Kantonen die Möglichkeit geschaffen, energetische Investitionen unter bestimmten Bedingungen von den Steuern abzusetzen. Mittlerweile können für Liegenschaften im Privatvermögen energiesparende Investitionen und Investitionen für erneuerbare Energien in allen Kantonen voll oder mindestens zum Teil als Unterhalt vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden. Seit dem 1.1. 1995 wird auch bei der Bundessteuer bei Liegenschaften im Privatvermögen der volle Abzug energetischer Investitionen gewährt (mindestens wenn das Gebäude schon 5 Jahre im Besitze der Steuerpflichtigen ist). Der "Erfolg" der Steuerabzüge erstaunt einigermaßen, da schon immer diverse gewichtige Argumente gegen dieses Instrument der Energiepolitik ins Feld geführt wurden, wie geringe Transparenz, geringe Auslösewirkung, geringe Effizienz (Energieeinsparung pro Franken Steuerausfall), grosser Mitnahmeeffekt und daher geringe Effektivität (energetischer Beitrag pro Franken Steuerausfall) sowie Ungerechtigkeit (einkommensabhängige Verbilligung).

Fragestellungen für die Evaluation

An der Konferenz der kantonalen Energiefachstellen vom September 1994 wurde erneut die Frage nach der Wirkung von Steuererleichterungen aufgeworfen und eine Evaluation der Steuervergünstigungen gefordert.

Das Bundesamt für Energiewirtschaft beauftragte daher 1995 die Firmen **e c o n c e p t** (Evaluation) und **IPSO** (Befragung von LiegenschaftseigentümerInnen) mit der Evaluation der Wirkungen steuerlicher Abzüge für energetische Massnahmen bei der Bundessteuer und bei den kantonalen Steuern. Folgende Fragestellungen stehen im Vordergrund:

1. **Bestandesaufnahme** der kantonalen Regelungen und Auswahl von 3 - 4 Kantonen für eine vertiefte Analyse.
2. **Wirkungen der Steuererleichterungen:** Analyse der Wirkungen der Steuererleichterungen auf die Eigentümer von privaten Liegenschaften in den ausgewählten Kantonen.

3. **Die Rolle der Information:** Einfluss der Information über die Steuervergünstigungen auf ihre Wirkung sowie Einfluss des Kenntnisstandes der LiegenschaftseigentümerInnen auf ihr Verhalten.
4. **Kosten:** Aufwand, der durch die Steuererleichterungen entsteht (Steuerausfälle, administrative Belastungen)
5. **Gesamtbeurteilung:** Synthese mit einer Gesamtbeurteilung der Steuererleichterungen für energetische Massnahmen und allfälligen Empfehlungen für die Verbesserung des Instrumentes.

Vorgehen

Nach einer Bestandesaufnahme der kantonalen Abzugsmodelle und einer telefonischen Umfrage bei den kantonalen Steuerämtern und bei der eidgenössischen Steuerverwaltung wurden erste Hypothesen zur Wirkungsweise der Steuererleichterungen formuliert und der folgenden Befragung zugrundegelegt. In den Kantonen Aargau, Baselland und Zürich führte die Firma IPSO anschliessend eine Umfrage zu den steuerlichen Abzugsmöglichkeiten von energetischen Massnahmen (Informationsstand, Verhalten bisher/in Zukunft, Einschätzung/Meinung zu den Abzügen) bei je 200 GebäudeeigentümerInnen durch. Ergänzend wurden VertreterInnen der wichtigsten Intermediäre, welche die hier interessierenden Investitionsentscheidungen der LiegenschaftseigentümerInnen beeinflussen können, über ihre Kenntnisse und ihr Verhalten bei der Information/Beratung von LiegenschaftseigentümerInnen befragt (Steuerberater, Treuhänder, Banken, Anbieter energetischer Massnahmen, Energiefachstellen).

Die Begleitgruppe vermittelte wichtige Anregungen und war bei der Beschaffung der Daten und Informationen in den Kantonen behilflich. **Für die Aussagen und Folgerungen in der Evaluation sind aber ausschliesslich die Autoren verantwortlich.**

Informationsstand der LiegenschaftseigentümerInnen

Die Steuerabzüge für energetische Massnahmen sind kaum bekannt

Die Bilanz der Befragungen der LiegenschaftseigentümerInnen in den drei Kantonen sowie diverser Intermediäre von Verbänden, Treuhandfirmen und Banken ist ernüchternd. Die energetischen Steuervergünstigungen sind kaum bekannt:

- Nur durchschnittlich 27% der befragten LiegenschaftseigentümerInnen wussten überhaupt (aktiv) von dieser Abzugsmöglichkeit. Sind aber die LiegenschaftseigentümerInnen im Investitionszeitpunkt nicht über die steuerlichen Abzugsmöglichkeiten im Bild, macht das Instrument wenig Sinn. Am ungünstigsten ist der nachträgliche Abzug von Ausgaben für energetische Massnahmen, die ohne Kenntnis dieser

Abzüge getätigt werden: Die resultierenden Steuerausfälle haben dann keinen energetischen Effekt und verpuffen als reiner **Mitnahmeeffekt**.

- Selbst bei denjenigen LiegenschaftseigentümerInnen, die von der Abzugsmöglichkeit wussten und die in der Vergangenheit energetische Investitionen vorgenommen haben, geben durchschnittlich 56% an, keine Steuerabzüge gemacht zu haben!
- Die FachberaterInnen für die optimale Bewirtschaftung der Vermögensportefeuilles von LiegenschaftseigentümerInnen (Banken, TreuhänderInnen, SteuerberaterInnen) kennen die Möglichkeiten der steuerlichen Abzüge für energetische Massnahmen oft zu wenig genau, um sie in den strategischen Anlage- und Steuerplanungsgesprächen in bezug auf die energiepolitischen Ziele optimal einzusetzen.
- Sogar die UnternehmerInnen, für die die Steuerabzüge ein Verkaufsinstrument sein könnte, nutzen diese Möglichkeit kaum, weil sie ihnen zu schwer kommunizierbar, zu wenig eindeutig quantifizierbar oder nicht bekannt ist.

Die Steuerabzüge sind somit bei den LiegenschaftseigentümerInnen und den wichtigsten Intermediären wenig bekannt. Wenn Informationen über sie beschafft werden, dann meist zu spät, **nach** der Investition, bei der Steuererklärung und nicht präventiv, strategisch bei der Planung von Liegenschaftsunterhalt und -sanierung.

Folgende Ursachen sind für diese ernüchternde Situation verantwortlich:

- Die Steuerabzüge sind grundsätzlich wenig transparent. Sie erfordern zu viele vertrauliche oder nicht sofort verfügbare Informationen seitens der LiegenschaftseigentümerInnen und der steuerlichen Vollzugsbehörde. Die Ermittlung der resultierenden Verbilligung stellt beträchtliche Anforderungen an die LiegenschaftseigentümerInnen. Zusätzlich müssen bei der Beanspruchung der Abzüge oft Belege bereitgestellt werden, die nicht direkt verfügbar sind. Der grosse Time-Lag zwischen Investition und Realisierung des Steuerabzuges verstärkt die Intransparenz und schwächt die Anreizwirkung der Steuerabzüge.
- LiegenschaftseigentümerInnen beschaffen sich tendenziell nur diejenigen Informationen, die sie gerade benötigen (Minimierung der Informationskosten). Die Informationen zu den Abzugsmöglichkeiten von Ausgaben für energetische Massnahmen stiften erst im Moment der Steuererklärung direkten Nutzen für die LiegenschaftseigentümerInnen und dürften daher primär in diesem Zeitpunkt beschafft werden.
- Die Verwendung der Steuerabzüge seitens der Intermediäre im Beratungs- und Verkaufsgespräch ist aufwendig, kompliziert, erfordert im Verkaufsgespräch vertrauliche Informationen und birgt beträchtliche Risiken, dass zuviel oder Falsches versprochen wird.

Die Einschätzung der Steuerabzüge für energetische Massnahmen durch die befragten LiegenschaftseigentümerInnen unterstreicht diese unbefriedigende Situation: 60% der LiegenschaftseigentümerInnen finden Steuerabzüge ein schlechtes Instrument zur

Förderung energetischer Massnahmen (obwohl sie davon profitieren können!) und 70% der Befragten würden einen finanziellen Beitrag im Investitionszeitpunkt vorziehen.

Die Wirkungen der Steuerabzüge für energetische Massnahmen

Beträchtliche Steuerausfälle, aber geringe energetische Auswirkungen

Die resultierenden **Steuerausfälle** bei der Bundessteuer und bei den kantonalen und kommunalen Steuern werden bei der heutigen Ausschöpfungsrate (gemäss Umfrage nehmen im Durchschnitt nur 44% der zu energiebedingten Steuerabzügen berechtigten LiegenschaftseigentümerInnen diese Abzüge vor) auf **49 - 110 Mio Fr. pro Jahr** geschätzt (davon 16-39 Mio Fr. pro Jahr beim Bund und 32-74 Mio Fr. pro Jahr bei den Kantonen). Bei voller Ausschöpfung wären die Steuerausfälle mit 110 - 250 Mio Fr. pro Jahr bedeutend höher. Verglichen mit den sonstigen Fördermassnahmen im Energiebereich stellen die Steuervergünstigungen ein finanziell gewichtiges Förderinstrument dar (vergleiche: Budget von Energie 2000 1995: ca. 50 - 55 Mio Fr./a). Entsprechend gewichtig sollten daher auch die energetischen Auswirkungen der Steuerausfälle sein.

Die Befragung der LiegenschaftseigentümerInnen, die in der Vergangenheit Ausgaben für energetische Massnahmen von den Steuern abgezogen haben, ergibt ein ernüchterndes Resultat:

91% (!) dieser LiegenschaftseigentümerInnen gibt an, dass die Steuerabzüge den Grundsatzentscheid, in die Liegenschaft zu investieren, nicht beeinflusst habe (keine Auslöse- bzw. Katalysatorwirkung). Nur **12% der Befragten**, die Steuerabzüge vornahmen, haben wegen der Steuerabzüge **das Sanierungsvorhaben zeitlich vorgezogen** und nur **23% haben zusätzliche energetische Massnahmen realisiert** (vor allem Wärmedämmung und Fensterersatz). Mit anderen Worten: **Etwa 70% - 80% der Steuerabzüge wurden für Massnahmen gewährt, welche gemäss den Aussagen der befragten LiegenschaftseigentümerInnen auch ohne steuerliche Vergünstigungen, im gleichen Zeitpunkt und in der gleichen Art realisiert worden wären (→ Mitnahmeeffekt 70% - 80%).**

Diese Ergebnisse korrespondieren mit denjenigen zum Informations- und Kenntnisstand der LiegenschaftseigentümerInnen. Die LiegenschaftseigentümerInnen, die Steuerabzüge gemacht haben, bestätigen, dass die Abzugsmöglichkeiten in den meisten Fällen zu keinen energetisch relevanten Auswirkungen auf die Investitionsentscheidungen führten. Daher dürfte ein Grossteil der 70 - 80% ohne verändertes Investitionsverhalten die Abzüge **nachträglich**, bei der Steuererklärung, vorgenommen

haben, ohne im Investitionszeitpunkt wirklich über die Abzugsmöglichkeiten bzw. über die monetären Konsequenzen dieser Steuerabzüge informiert gewesen zu sein.

Steuerabzüge für energetische Massnahmen sind ungerecht

Die Verbilligungswirkung des Abzuges der Kosten für energetische Massnahmen von den Steuern ist stark einkommensabhängig. Je nach Kanton und Einkommen bzw. Grenzsteuersatz können die Steuerersparnisse für sachlich-energie-technisch identische Investitionen um fast einen Faktor 2 verschieden sein. Das ist eine (unerwünschte) Folge der Förderung von energetischen Massnahmen über Abzüge bei den progressiven direkten Steuern. Die unterschiedliche Verbilligungswirkung ist sachlich, energetisch nicht gerechtfertigt (nicht leistungsorientiert) und daher ungerecht.

Fazit: Steuerabzüge sind wenig bekannt, wenig beliebt, nicht effektiv, nicht effizient und ungerecht

Die Steuervergünstigungen für energetische Massnahmen sind wenig bekannt. Selbst Anspruchsberechtigte nehmen zu über 50% die Abzüge, zu denen sie berechtigt wären, nicht vor. Der Beitrag der Steuervergünstigungen an die energiepolitischen Ziele, die sie unterstützen sollen, ist angesichts der resultierenden Steuerausfälle gering. Die Effizienz der resultierenden Steuerausfälle ist klein, da 70 - 80% der Mittel eine nachträgliche Verbilligung ohnehin vorgenommener Investitionen sind. Steuervergünstigungen sind wenig beliebt, sie stossen auf den latenten Widerstand vieler Steuerverwaltungen und selbst die begünstigten LiegenschaftseigentümerInnen würden Beiträge im Investitionszeitpunkt den Steuervergünstigungen vorziehen.

Verbesserungsvorschläge und Alternativen

Der ernüchternde Befund der Evaluation macht klar, dass ein Handlungsbedarf besteht. Fördermittel bzw. Steuerabzüge im Ausmass von 49 - 110 Mio Fr./a müssen in der heutigen Situation unbedingt effektiver und effizienter eingesetzt werden. Grundsätzlich bestehen zwei strategische Varianten:

- **Aufhebung der steuerlichen Förderung** energetischer Massnahmen und Verwendung der zusätzlichen Steuereinkünfte für die **gezielte Förderung mittels Beiträgen**.
- **Verbesserung der aktuellen steuerlichen Abzugsverfahren**, mit dem Ziel, die Effektivität und die Effizienz der eingesetzten Mittel zu erhöhen.

Aufhebung der steuerlichen Vergünstigungen und Förderung mit besser geeigneten Instrumenten

Die aufgezeigten Mängel von Steuerabzügen sind grösstenteils grundsätzlicher Art und mit dem Instrument verbunden (Ungerechtigkeit, grosse zeitliche Verzögerung Investition-Steuerabzug, Intransparenz, Vollzugsprobleme und mangelhafte Leistungsorientierung). Aus gesamtwirtschaftlicher sowie aus energiewirtschaftlicher Sicht sollte daher diese Förderungsart aufgegeben und durch eine effektivere Förderung ersetzt werden.

Abschaffung der steuerlichen Bevorzugung energetischer Massnahmen:

Bei der Bundessteuer sowie bei den Kantons- und Gemeindesteuern werden energetische Investitionen an Liegenschaften im Privatvermögen wieder wie die übrigen Investitionen im Gebäudebereich behandelt und können nur noch teilweise (soweit sie werterhaltend sind) von den Steuern abgesetzt werden. Damit würde wieder die Situation vor der Einführung von Steuervergünstigungen hergestellt. Ein Teil der aktuellen Vollzugsprobleme der Steuerverwaltung werden allerdings auch dann weiterbestehen (Abgrenzung Wertvermehrung/Unterhalt, Dumont-Praxis, etc.).

Fördermodell zur gezielten Mittelverwendung

Das Förderprogramm, das die Steuervergünstigungen ersetzt, sollte einen effektiven und effizienten Einsatz der Fördermittel gewährleisten und die folgenden Anforderungen erfüllen:

- Nur Massnahmen, die **über die gesetzlichen Vorschriften hinausgehen**, werden gefördert. Aus praktischen Gründen wird aber in der Regel nicht unterschieden werden können, welcher Kostenanteil einer energetischen Massnahme, die über die gesetzlichen Vorschriften hinausgeht, zur Erfüllung der Vorschriften und welcher Teil für die zusätzlichen Energieeinsparungen entsteht.
- Im Prinzip sollten primär **unwirtschaftliche Massnahmen** gefördert werden. Wirtschaftliche Massnahmen sollten nicht finanziell unterstützt werden, mit Ausnahme allfälliger Informations-, Aufklärungs-, Aus- und Weiterbildungsmassnahmen.
- Die Förderung sollte **outputorientiert** erfolgen, wobei der Output dem jeweils realisierten Beitrag zu den energetischen Zielsetzungen entspricht (beispielsweise resultierende Energieeinsparung, erreichte Energiekennzahl, aus erneuerbaren Quellen erzeugte Energiemenge, etc.).

Zu solchen Modellen bestehen schon diverse Ansätze und Unterlagen (Bericht des BEW zu energetischen Fördermodellen ("Förder- und Anreizprogramme für Energie-

sparinvestitionen", BEW 1994), diverse Modelle für die Gewährung von zinsverbilligten Hypotheken für energiesparende Bauten, etc.).

Das Hauptproblem des Ersatzes der Steuervergünstigungen durch ein Beitragsmodell ist die Sicherstellung der Verwendung der zusätzlichen Steuereinnahmen für das neue Beitragsmodell. In der aktuellen Situation dürfte die Wahrscheinlichkeit gross sein, dass die steuerliche Bevorzugung energetischer Massnahmen zwar rückgängig gemacht werden kann, dass aber die Umwidmung der zusätzlichen Steuereinnahmen früher oder später politisch scheitert. Die steuerliche Bevorzugung energetischer Massnahmen ist nun in allen Kantonen und bei der Bundessteuer eingeführt. Beitragsprogramme müssten dagegen bei der Mittelzuteilung im politischen Prozess immer wieder neu durchgesetzt werden, mit beträchtlichem Risiko zukünftiger Mittelkürzungen. Die mittlerweile erreichte **Akzeptanz der Steuervergünstigungen** und ihre **geringe Gefährdung im politischen Prozess** sind daher die wichtigsten Argumente, die für die Beibehaltung der Steuervergünstigungen für energetische Massnahmen sprechen. Zudem wurden die steuerlichen Abzugsmöglichkeiten für energetische Massnahmen nicht nur im Hinblick auf die damit vermittelte Anreizwirkung, sondern auch zur **Belohnung** derjenigen LiegenschaftseigentümerInnen geschaffen, die im Sinne der Allgemeinheit energetische Massnahmen vornehmen.

Verbesserungsmöglichkeiten bei den Steuervergünstigungen für energetische Massnahmen

Wird die Abschaffung der Steuervergünstigungen und ihr mindest teilweiser Ersatz durch ein Förderprogramm als energie- und finanzpolitisch zu **riskant** eingeschätzt, sollten die bestehenden Abzugsmodelle und -verfahren verbessert werden. Wie bereits erwähnt, haben Steuerabzüge bei energetischen Massnahmen aber grundsätzliche Nachteile, die nur teilweise überwunden werden können. Verbesserungen in Richtung Effektivität und Effizienz sollten hauptsächlich beim **Informationsstand** der LiegenschaftseigentümerInnen im Investitionszeitpunkt und beim **Abzugsmodell** selbst ansetzen.

Information

Damit Steuervergünstigungen wirken, müssen die LiegenschaftseigentümerInnen im Investitionszeitpunkt über ihre Existenz mindestens soweit informiert sein, dass sie sich nähere Angaben über die zu erwartenden Vorteile beschaffen. Die Informationen können direkt oder indirekt - über die bei den Investitionsentscheidungen involvierten Intermediäre (Treuhand, Berater, Planer, Unternehmer, etc.) - vermittelt werden. Primäre Zielgruppe bei den **LiegenschaftseigentümerInnen** sind EigentümerInnen, die sich für die ökologische und energiesparende Bauweise und für erneuerbare Energien interessieren, sowie EigentümerInnen, die vor grösseren Erneuerungen stehen.

Information und Aufklärung müssen dabei kontinuierlich erfolgen bzw. periodisch wiederholt werden. Die Gruppe der interessierten EigentümerInnen wird mit Vorteil von denjenigen Organisationen, Verbänden und Akteuren mit Informationen versorgt, mit denen sie bereits Kontakt haben bzw. vor Investitionen Kontakt aufnehmen. Daneben müssen jedoch auch die LiegenschaftseigentümerInnen ohne spezifische ökologische oder energetische Interessen und Kenntnisse informiert werden. Bei ihnen dürfte der Erfolg noch stärker über die sogenannten Intermediäre sowie über die für sie relevanten Verbände und die von ihnen konsumierten Medien erfolgen. Den **Intermediären** (TreuhandlerInnen, SteuerberaterInnen, Architekten, Ingenieure, UnternehmerInnen, Energiefachstellen, etc.) kommt bei der gezielten und richtig terminierten Information der investierenden LiegenschaftseigentümerInnen besondere Bedeutung zu. Diese Intermediäre müssen gewonnen und im Hinblick auf ihre Informationsaufgabe ausgebildet werden. Der Erfolg von verstärkter Information und Weiterbildung hängt davon ab, ob für diese Aufgaben eine Trägerschaft organisiert werden kann, die eine gewisse Kontinuität gewährleistet (die Information der LiegenschaftseigentümerInnen ist eine Daueraufgabe!).

Transparenz

Die Vereinheitlichung der in der Schweiz verwendeten Abzugsmodelle erleichtert die Information über die Steuervergünstigungen deutlich. Mit dem Steuerharmonisierungsgesetz zeichnet sich zurzeit ein Trend zur Anpassung an das Modell bei der Bundessteuer ab.

Abzugsmodell

Es ist denkbar, dass ein bestimmter Prozentsatz der abzugsberechtigten Kosten direkt vom **geschuldeten Steuerbetrag** abgezogen wird. Dann wäre die Verbilligungswirkung nicht mehr vom steuerbaren Einkommen abhängig, sondern nur noch von den abzugsberechtigten Kosten der vorgenommenen Massnahmen. Ein solcher Abzug wäre zurzeit allerdings eher (steuer-) systemfremd, die entsprechenden Investitionen würden dann nicht mehr im Rahmen des übrigen Liegenschaftsunterhalts betrachtet.

Bei den zurzeit verwendeten Modellen (ausser im Kanton BL) stört, dass bei den im Massnahmenkatalog festgelegten, abzugsberechtigten Massnahmen keine weiteren energietechnischen Ansprüche gestellt werden. Die Steuerung erfolgt nur über die generelle Abzugsberechtigung einzelner energetischer Massnahmen. Ineffektiv ist zudem, dass auch Massnahmen abzugsberechtigt sind, die gesetzlich vorgeschrieben, ohnehin üblich oder wirtschaftlich sind. Erstrebenswert wäre eine stärkere Leistungsorientierung der abzugsberechtigten Massnahmen. Das ist im Rahmen der Strukturen und Verfahren der Steuerverwaltung schwierig. Möglichkeiten zur **leistungsorientierten Verbesserung der bestehenden Abzugsmodelle**:

- Vereinfachung der Liste der abzugsberechtigten Massnahmen auf diejenigen, die einen relevanten Zielbeitrag gewährleisten, die über die gesetzlichen Vorschriften

hinausgehen und die in der Regel unwirtschaftlich sind. Die übrigen Massnahmen werden steuerlich wie die anderen Liegenschaftskosten behandelt, indem zwischen werterhaltenden und wertvermehrenden Investitionsausgaben unterschieden wird (--> präziserer und differenzierterer Katalog der abzugsberechtigten Massnahmen).

- Verstärkte und institutionalisierte Zusammenarbeit der Steuerverwaltung mit der Energiefachstelle (ev. Aufbau eines gewissen Energie-Know-hows in der Steuerverwaltung).
- Verknüpfung der Abzugsberechtigung wertvermehrender energetischer Investitionen mit der erreichten Energiekennzahl der Baute: Erst wenn eine Baute eine vorgegebene Energiekennzahl unterschreitet, können die wertvermehrenden energetischen Investitionen abgezogen werden. Die LiegenschaftseigentümerInnen haben mit der Steuererklärung einen Nachweis des (berechneten) Energieverbrauches (Energiekennzahl) der Bauten mitzuliefern, für die sie steuerliche Abzüge beantragen. Auch hier ist die Zusammenarbeit der Steuerverwaltung mit der für den energetischen Vollzug verantwortlichen Behörde erforderlich.

Trotz der Steigerung der Effektivität der Abzugsmodelle muss der Vollzug durch die Steuerverwaltungen möglichst einfach sein, bei der Grosszahl der Fälle ohne vertiefte energietechnische Kenntnisse abgewickelt werden können und seitens der LiegenschaftseigentümerInnen möglichst wenig Unterlagen erfordern, die sie nicht schon haben. Es liegt an den Architekten, Bauunternehmern, und -handwerkern, ihre Abrechnungen so zu gestalten, dass die abzugsberechtigten energetischen Kosten als separater Posten direkt ersichtlich werden (→ Information und Weiterbildung).

Schlussbemerkungen

Die Verbesserung der Wirksamkeit steuerlicher Abzugsmöglichkeiten muss auf jeden Fall bei der Information der relevanten Investoren bzw. der Intermediäre, die die Investoren beraten, ansetzen. Ohne eine Verbesserung des zurzeit desolaten Kenntnisstandes der LiegenschaftseigentümerInnen machen die Steuerabzüge energiepolitisch keinen Sinn. Zusätzlich sollte aber auch versucht werden, die Selektivität der Förderung durch eine stärkere Fokussierung auf weitergehendere energetische Massnahmen zu erhöhen. Dafür muss der Zugang zu energietechnischem Know-how für die Steuerverwaltung erleichtert werden, damit der steuerliche Vollzug verbessert, der Aufwand für die Steuerverwaltung aber nicht weiter erhöht wird. Die an sich erwünschte Outputorientierung der Förderung energetischer Massnahmen bleibt mit Steuerabzügen aber nur ansatzweise erreichbar.

Résumé

Allègements fiscaux: un instrument au service de la politique énergétique de la Confédération et des cantons

Allègements fiscaux liés aux mesures énergétiques en Suisse

Outre les directives (relatives à la consommation) de type traditionnel appliquées par les cantons, on assiste depuis la fin des années septante à l'apparition, dans un nombre croissant de cantons, de possibilités de déductions fiscales pour les investissements énergétiques. Pour les immeubles privés, il est à présent possible de déduire du revenu imposable (à titre d'entretien de l'immeuble) tout ou partie des investissements visant des économies d'énergie ou le recours aux énergies renouvelables, et ce dans tous les cantons. En ce qui concerne l'impôt fédéral, depuis le 1er janvier 1995, il est également permis de déduire intégralement les investissements énergétiques pour les immeubles faisant partie du patrimoine privé (si l'immeuble appartient au contribuable depuis au moins 5 ans). Le «succès» remporté par les déductions fiscales surprend quelque peu. En effet, cet instrument de politique économique a toujours été en butte à divers arguments de poids comme une transparence insuffisante, un faible effet d'entraînement, une efficacité moindre (économie d'énergie par franc de déficit des recouvrements fiscaux), une moins bonne efficacité (contribution énergétique par franc de déficit des recouvrements fiscaux) ainsi qu'un manque d'équité (abattement en fonction des revenus).

Données du problème pour l'évaluation

Lors de la Conférence des services cantonaux de l'énergie de septembre 1994, le problème de l'efficacité des allègements fiscaux a de nouveau été soulevé et une évaluation a été exigée.

En conséquence, l'Office fédéral de l'énergie a chargé, en 1995, les sociétés econcept (évaluation) et IPSO (sondage auprès des propriétaires d'immeuble) d'évaluer l'incidence des déductions fiscales liées aux mesures énergétiques sur les impôts fédéraux et cantonaux. Les points suivants sont prioritaires:

1. **Inventaire** des règlements cantonaux et sélection de 3 ou 4 cantons pour effectuer une analyse approfondie.

2. **Effets des allègements fiscaux:** analyse des effets des allègements fiscaux sur les propriétaires d'immeubles privés dans les cantons sélectionnés.
3. **Rôle de l'information:** influence de l'information relative aux allègements fiscaux sur leur efficacité et du niveau de connaissances des propriétaires d'immeubles sur leur comportement.
4. **Coût:** charge occasionnée par les allègements fiscaux (déficit des recouvrements fiscaux, charges administratives).
5. **Appréciation globale:** synthèse avec appréciation globale des allègements fiscaux liés aux mesures énergétiques et éventuelles recommandations relatives à une amélioration de l'instrument.

Procédure

Un inventaire des modèles d'abattement cantonaux a été effectué ainsi qu'une enquête par téléphone auprès des administrations fiscales cantonales et de l'Administration fédérale des contributions. Les premières hypothèses sur la manière dont les allègements fiscaux agissent ont été formulées et ont servi de base à cette enquête. La société IPSO a ensuite mené une enquête dans les cantons d'Argovie, Bâle et Zurich sur les possibilités d'abattement fiscal des mesures énergétiques (niveau d'information, comportement jusqu'à présent, comportement futur, estimations / opinions sur les abattements) auprès de 200 propriétaires d'immeubles. En complément, les représentants des principaux intermédiaires pouvant influencer les décisions d'investissements énergétiques des propriétaires d'immeubles (conseillers fiscaux, sociétés fiduciaires, banques, services de l'énergie) ont été interrogés sur leurs connaissances et les conseils prodigués dans ce domaine à leurs clients-propriétaires d'immeubles.

Le groupe de soutien a communiqué des suggestions importantes et a été d'une aide précieuse dans les cantons en nous fournissant des données et des informations. **Toutefois, les déclarations et conclusions contenues dans l'évaluation engagent exclusivement la responsabilité de leurs auteurs.**

Niveau d'information des propriétaires d'immeubles

Les abattements fiscaux liés aux mesures énergétiques sont méconnus

Le bilan de l'enquête menée auprès des propriétaires d'immeubles des trois cantons et des divers intermédiaires d'associations, sociétés fiduciaires et banques est accablant. Les allègements fiscaux énergétiques ne sont pratiquement pas connus.

- Seulement 27% en moyenne des propriétaires d'immeubles interrogés étaient au courant de cette possibilité d'abattement. Si, au moment d'investir, les propriétaires d'immeubles ne sont pas informés sur les possibilités d'abattement fiscal, l'instrument a peu d'intérêt. Son plus gros défaut est le suivant: la déduction est postérieure aux dépenses liées aux mesures énergétiques. Lorsque les propriétaires ont effectué des dépenses sans avoir eu connaissance de cette possibilité, les déficits de recouvrements fiscaux qui en résultent n'ont alors aucun effet sur le plan énergétique; ils n'ont qu'un „**effet d'aubaine**“.
- En moyenne 56% des propriétaires d'immeubles qui connaissent l'existence des possibilités d'abattement fiscal et ont entrepris dans le passé des investissements énergétiques reconnaissent ne pas les avoir déduits de leurs impôts!
- Les conseillers spécialisés qui gèrent de manière optimale le portefeuille des propriétaires d'immeubles (banques, sociétés fiduciaires, conseillers fiscaux) connaissent souvent bien mal les possibilités d'abattement fiscal liées aux mesures énergétiques. Ils ne sont donc pas en mesure d'intégrer cet argument dans les entretiens de planification stratégique des placements et de conseil fiscal de façon à atteindre efficacement les objectifs de politique énergétique.
- Même les entreprises pour lesquelles les abattements fiscaux pourraient constituer un argument de vente n'exploitent pratiquement pas cette possibilité, soit parce qu'elles ont trop de mal à la communiquer, soit parce qu'elle n'est pas suffisamment quantifiable ou pas connue.

Ainsi, les abattements fiscaux sont peu connus des propriétaires d'immeubles ou des principaux intermédiaires. Si des informations sont réunies à leur sujet, la plupart du temps cela survient trop tard, **après** l'investissement, au moment de remplir la déclaration d'impôt et non de manière préventive et stratégique lors de la planification de l'entretien et de l'assainissement de l'immeuble.

Les causes suivantes sont responsables de cette situation:

- Les abattements fiscaux manquent de transparence par nature. Ils nécessitent trop d'informations confidentielles ou non disponibles immédiatement de la part des propriétaires d'immeubles et des administrations chargées de leur exécution. L'enquête liée à la réduction d'impôt est très contraignante pour les propriétaires d'immeubles. De plus, lors de la demande d'abattement, il faut souvent présenter des pièces justificatives auxquelles on ne peut avoir directement accès. Le décalage important entre l'investissement et la réalisation des abattements fiscaux renforce la non transparence et affaiblit l'effet d'incitation des abattements fiscaux.
- Les propriétaires d'immeubles ont tendance à ne se procurer que les informations dont ils ont besoin sur le moment (minimisation des coûts de l'information). Les informations relatives aux possibilités d'abattement fiscal pour des dépenses liées aux mesures énergétiques produisent, pour les propriétaires d'immeubles, un avantage direct uniquement au moment de remplir la déclaration d'impôt et ne sont donc réunies qu'à cet instant.
- L'application des abattements fiscaux par les intermédiaires dans l'entretien de conseil et de vente est contraignante, compliquée, requiert des informations confidentielles pendant l'entretien de vente et dissimule des risques considérables de faire de fausses promesses.

L'évaluation faite par les propriétaires d'immeubles interrogés sur les abattements fiscaux liés aux mesures énergétiques souligne cette situation peu satisfaisante: 60% des propriétaires d'immeubles trouvent que les abattements fiscaux sont un mauvais instrument pour inciter les mesures énergétiques (même s'ils peuvent en tirer un avantage!) et 70% des personnes interrogées préféreraient recevoir une prime en espèces au moment de l'investissement.

Retombées des abattements fiscaux liés aux mesures énergétiques

Déficits de recouvrements fiscaux considérables mais peu de retombées sur le plan énergétique

Les **déficits de recouvrements fiscaux** résultant des abattements fiscaux pour les impôts fédéraux ainsi que les impôts cantonaux et communaux sont, au vu du taux d'utilisation (l'enquête révèle que seulement 44% des propriétaires d'immeubles pouvant bénéficier des abattements fiscaux en profite), estimés entre **49 et 110 millions de francs par an** (dont 16 à 39 millions au niveau fédéral et de 32 à 74 millions au niveau cantonal). Si le taux d'utilisation était de 100%, les déficits de recouvrements fiscaux seraient nettement supérieurs, atteignant les 110 à 250 millions de francs par an. En comparaison avec les autres mesures d'incitation dans le domaine de l'énergie, les allègements fiscaux constituent un instrument qui pèse lourd financièrement (comparé avec le budget d'Energie 2000 en 1995: environ 50 à 55 millions de francs/an). Les retombées énergétiques des déficits de recouvrements fiscaux devraient donc être très importantes.

L'enquête menée auprès des propriétaires d'immeubles ayant déjà déduit de leurs impôts des dépenses pour des mesures énergétiques révèle un résultat désastreux. 91% (!) d'entre eux déclarent que les abattements fiscaux n'auraient pas influencé leur décision de principe de faire des investissements dans l'immeuble (pas d'effet d'entraînement ou catalyseur). **Seulement 12% des personnes interrogées** ayant effectué des abattements fiscaux ont **anticipé l'assainissement**, incitées par les abattements fiscaux, et seulement **23% ont réalisé des mesures énergétiques complémentaires** (surtout isolation thermique et remplacement des fenêtres). **Autrement dit, quelque 70% à 80% des abattements fiscaux ont été octroyés pour des mesures qui, selon les déclarations des propriétaires d'immeubles, auraient été mises en oeuvre même sans les allègements fiscaux, au même moment et de la même manière (-- ☺ „effet d'aubaine“ = 70% à 80%)**

Ces résultats correspondent aux résultats du niveau d'information et de connaissance des propriétaires d'immeubles. Ceux qui ont profité des abattements fiscaux confirment que les possibilités d'abattement fiscal ne produisent, dans la plupart des cas, aucun effet énergétique digne d'être relevé sur leurs décisions d'investissement. En conséquence, la majorité de ces 70 à 80% d'abattements a pu être réalisée **ultérieurement** par les propriétaires d'immeubles en préparant leur déclaration d'impôt, sans modification de leur comportement face à l'investissement et sans avoir été vraiment informés au moment d'entreprendre l'investissement sur les possibilités d'abattement fiscal ou les conséquences matérielles de ces abattements.

Les abattements fiscaux liés aux mesures énergétiques ne sont pas équitables

Les retombées de la déduction d'impôt pour les frais occasionnés par des mesures énergétiques dépendent fortement des revenus. Les économies d'impôt pour le même investissement énergétique peuvent varier quasiment du simple au double selon le canton et les revenus ou selon la limite du taux d'imposition. C'est une conséquence (indésirable) de la promotion des mesures énergétiques par le biais d'abattements sur les impôts directs progressifs. Les différences enregistrées ne se justifient pas, tant au plan matériel qu'énergétique (non orienté sur la performance). De ce fait le système n'est pas équitable.

Bilan: les abattements fiscaux sont mal connus, peu populaires, ne sont pas utilisés, sont inefficaces et inéquitables

Les allègements fiscaux liés aux mesures énergétiques sont mal connus, puisque 50% des personnes qui y ont droit n'en font pas usage. La contribution des allègements fiscaux aux objectifs de la politique énergétique est minime au vu des déficits de recouvrement fiscaux qui en résultent. L'efficacité de ces déficits de recouvrement fiscaux est faible étant donné que 70 à 80% des fonds correspondent à une déduction d'impôt ultérieure pour des investissements qui auraient été effectués de toute façon. Les allègements fiscaux ne sont pas très populaires, ils rencontrent la résistance latente de nombreuses administrations fiscales et même les propriétaires d'immeubles qui en bénéficient préféreraient recevoir une prime à l'investissement.

Propositions d'améliorations et alternatives

Le résultat accablant de l'évaluation met en évidence la nécessité d'agir. Dans la situation actuelle, les fonds destinés à la promotion de mesures ou aux abattements fiscaux à hauteur de 49 à 110 millions de francs par an doivent impérativement être utilisés plus efficacement. Il existe principalement deux variantes stratégiques:

- **suppression de l'incitation fiscale** liée aux mesures énergétiques et utilisation des revenus fiscaux supplémentaires pour une promotion ciblée par le biais de primes.
- **amélioration du processus actuel d'abattement fiscal** avec pour objectif d'augmenter l'utilisation et l'efficacité des fonds mis à disposition.

Suppression des allègements fiscaux et encouragement par des instruments mieux adaptés

Les défauts des abattements fiscaux qui ont été présentés sont pour la plupart de type fondamental et liés à l'instrument (peu équitable, décalage de temps important entre le moment de l'investissement et l'abattement fiscal, manque de transparence, problèmes d'exécution et pas orienté sur la performance). Globalement, du point de vue économique et énergétique, ce type de mesure devrait être abandonné et remplacé par des mesures d'encouragement effectives.

Suppression des privilèges fiscaux liés aux mesures énergétiques:

Pour les impôts fédéraux ainsi que les impôts cantonaux et communaux, les investissements énergétiques dans les immeubles privés sont à nouveau traités comme les autres investissements dans le domaine du bâtiment et peuvent seulement (dans la mesure où ils n'en modifient pas la valeur) être déduits partiellement des impôts. On se retrouverait ainsi dans la situation d'avant l'introduction des allègements fiscaux. Toutefois, une partie des problèmes d'exécution de l'administration des contributions subsisteront (limitation de l'augmentation de la valeur/de l'entretien, pratique de Dumont, etc.)

Modèle d'incitation pour une utilisation ciblée des fonds

Le programme d'encouragement remplaçant les allègements fiscaux devrait garantir un recours plus fréquent et efficace aux fonds consacrés à la promotion et répondre aux exigences énoncées ci-dessous.

- Seules les mesures **allant au-delà des dispositions légales** seront encouragées. Mais pour des raisons pratiques, on ne peut généralement pas distinguer la part des frais d'une mesure énergétique qui permet de satisfaire aux prescriptions légales de celle permettant de réaliser des économies d'énergie supplémentaires.
- Les **mesures non rentables** doivent être encouragées en priorité. Les mesures rentables ne doivent pas faire l'objet d'un soutien, à l'exception des éventuelles mesures d'information, de renseignement, de formation et de perfectionnement.
- L'incitation devrait être **orientée sur le rendement**, ce dernier correspondant à la contribution réalisée à chaque fois pour atteindre les objectifs énergétiques (par exemple l'économie d'énergie qui en résulte, l'indice énergétique atteint, la quantité d'énergie produite à partir de sources renouvelables, etc.)

Il existe déjà diverses hypothèses et documents (rapport de l'OFEN sur les modèles d'encouragement des mesures énergétiques - *“Programmes d'incitation et d'encouragement visant des investissements en économies d'énergie, OFEN, 1994-*, divers modèles pour l'octroi d'hypothèques à taux préférentiels pour des bâtiments économes en énergie, etc.).

Le problème majeur de la substitution des allègements fiscaux par un modèle de primes est la garantie de l'utilisation des recettes fiscales supplémentaires pour ce nouveau modèle basé sur les primes. Dans la situation actuelle, il est fort probable que les avantages fiscaux en faveur de mesures énergétiques puissent être annulés. Quant à la modification de l'affectation des recettes fiscales supplémentaires, il est aussi probable qu'elle échoue tôt ou tard sur le plan politique. Actuellement, le privilège fiscal lié aux mesures énergétiques est ancré dans tous les cantons et au niveau de l'impôt fédéral. En revanche, l'allocation de fonds en faveur de programmes de primes devrait régulièrement faire l'objet d'un débat politique, avec de fortes chances de voir les moyens mis à disposition diminuer avec le temps. Par conséquent les allègements fiscaux, qui sont entretemps **bien acceptés**, et leur **compromission minimale dans le processus politique** constituent les principaux arguments en faveur de leur maintien. En outre, les possibilités d'abattement fiscal liées aux mesures énergétiques n'ont pas été uniquement créées en vue de l'effet d'incitation qu'ils provoquent, mais également en tant que **récompense** pour les propriétaires d'immeubles qui entreprennent des mesures énergétiques dans l'intérêt de la collectivité.

Possibilités d'améliorations des allègements fiscaux liés aux mesures énergétiques

Si la suppression des allègements fiscaux et leur substitution - du moins partielle - par un programme de prime est estimée trop **risquée** aux plans énergétique et financier, les modèles et les processus d'abattement existants devraient être améliorés. Comme mentionné précédemment, les abattements fiscaux en faveur des mesures énergétiques présentent des inconvénients auxquels on ne peut que partiellement remédier. Des améliorations en vue d'une meilleure effectivité et d'une meilleure utilisation devraient principalement être apportées au **niveau de l'information** des propriétaires d'immeubles au moment de l'investissement ainsi qu'au niveau du **modèle d'abattement**.

Information

Pour que les allègements fiscaux soient efficaces, les propriétaires d'immeuble doivent être informés de leur existence au moment de l'investissement de sorte qu'ils puissent se procurer de plus amples renseignements sur les avantages à en attendre. Ces informations peuvent être transmises directement ou indirectement par les intermédiaires impliqués dans les décisions d'investissement (société fiduciaire, conseiller, planificateurs, entrepreneurs, etc.).

Les premiers groupes visés parmi les **propriétaires d'immeubles** sont les propriétaires qui s'intéressent à la construction écologique et économe en énergie ainsi qu'aux énergies renouvelables, et les propriétaires qui veulent entreprendre des remises à neuf importantes. A cet effet, l'information et l'instruction doivent être continues ou être répétées périodiquement. Le groupe des propriétaires intéressés peut être informé avantageusement par les organisations, associations et agents avec lesquels ils sont déjà en contact ou avec lesquels ils prennent contact avant l'investissement. Toutefois, les propriétaires d'immeubles sans intérêt particulier pour l'écologie ou l'énergie doivent quand même être informés. Dans leur cas, le succès devrait être encore plus grand par le biais des intermédiaires et des associations qui les intéressent ainsi que des médias qu'ils „consomment“. Les intermédiaires (sociétés fiduciaires, conseillers fiscaux, architectes, ingénieurs, entrepreneurs, services de l'énergie, etc.) jouent un rôle important en ciblant l'information et en la transmettant à temps aux propriétaires d'immeubles. Ils doivent être acquis à cette cause et recevoir une formation en vue de leur mission d'information. Le succès d'une information et d'une formation poussée dépend de la possibilité d'organiser un soutien qui garantira une certaine continuité (informer les propriétaires d'immeubles est une tâche de longue haleine!)

Transparence

L'uniformisation des modèles d'abattement utilisés en Suisse faciliterait nettement l'information sur les allégements fiscaux. Avec la loi sur l'harmonisation des impôts directs, on observe actuellement une tendance à s'aligner sur le modèle de l'impôt fédéral.

Modèle d'abattement

On peut envisager de déduire directement du **montant imposable dû** un certain pourcentage des frais bénéficiant de l'abattement. Dans ce cas, l'effet de déduction ne dépendrait plus du revenu imposable, mais uniquement du montant des frais encourus effectivement. Toutefois, actuellement un tel abattement serait plutôt étranger au système (d'imposition); les investissements en question ne seraient plus pris en considération dans le cadre des autres frais d'entretiens de l'immeuble.

Pour les modèles utilisés actuellement (hormis dans le canton de Bâle), il est gênant de constater que, dans le catalogue des mesures bénéficiant de l'abattement, aucune exigence n'est formulée au niveau des techniques énergétiques. Seul le droit général à l'abattement des différentes mesures permet de guider la politique énergétique. Autre facteur d'inefficacité: certaines mesures déductibles sont prescrites par la loi; elles sont donc de toute façon habituelles ou rentables. Il conviendrait de s'orienter davantage vers la performance des mesures bénéficiant d'un abattement. Cela est difficile dans le cadre des structures et des procédures des administrations fiscales. Voici quelques **possibilités d'amélioration des modèles d'abattement existants orientées sur la performance**.

- Simplification de la liste des mesures bénéficiant de l'abattement en les limitant à celles qui garantissent une contribution ciblée, qui vont au-delà des prescriptions légales et qui ne sont généralement pas rentables. Les autres mesures sont traitées sur le plan fiscal comme les autres frais liés à l'immeuble, en effectuant une distinction entre les investissements qui conservent la valeur du bâtiment et ceux qui l'augmentent (--Ⓢ catalogue des mesures bénéficiant de l'abattement plus précis et plus différencié).
- Collaboration renforcée et institutionnalisée entre l'administration fiscale et le Service de l'énergie (éventuellement mise en place d'un certain savoir technique sur l'énergie au sein de l'administration fiscale).
- Combinaison de l'indice énergétique du bâtiment au droit à l'abattement des investissements énergétiques augmentant la valeur du bâtiment: les investissements énergétiques qui augmentent la valeur peuvent faire l'objet d'une déduction seulement si le bâtiment se situe en-dessous d'un indice d'énergie prédéterminé. Les propriétaires d'immeubles doivent fournir en même temps que leur déclaration d'im-

pôt un justificatif (du calcul) de la consommation d'énergie (indice énergétique) des bâtiments pour lesquels ils font une demande d'abattement fiscal. Ici également, la collaboration de l'administration fiscale avec l'administration responsable de l'exécution énergétique est indispensable.

En dépit d'une meilleure utilisation des modèles d'abattement, l'exécution par les administrations fiscales doit être aussi simple que possible. Elle doit pouvoir se faire sans connaissances approfondies dans le domaine de l'énergie pour le plus grand nombre des dossiers et requérir des propriétaires d'immeubles le moins possible de documents dont ils ne sont pas en possession immédiate. Il appartient aux architectes, entrepreneurs et artisans du bâtiment de faire leurs décomptes de sorte que les frais énergétiques bénéficiant de l'abattement soient visibles directement dans une écriture séparée (--⊕ information et perfectionnement).

Remarques finales

L'amélioration de l'efficacité des possibilités d'abattement fiscal liées aux mesures énergétiques concernant des bâtiments existants doit, en tous les cas, commencer par l'information des investisseurs et des intermédiaires qui conseillent les investisseurs. Les abattements fiscaux n'ont aucune raison d'être sans amélioration du niveau désolant des connaissances des propriétaires d'immeubles. Mais il faudrait en plus essayer de rendre les mesures d'encouragement plus sélectives en se concentrant sur les mesures énergétiques les plus poussées. Pour ce faire, l'administration fiscale doit avoir un meilleur accès aux connaissances techniques sur l'énergie afin que l'exécution fiscale s'améliore sans devenir plus contraignante. Mais l'orientation des mesures énergétiques vers une meilleure rentabilité, par le biais des abattements fiscaux, ne peut se faire que de manière progressive.

1. Einleitung: Steuervergünstigungen - ein Instrument der Energiepolitik

1.1 Ausgangslage

Die staatliche Energiepolitik begnügt sich nicht mehr nur mit der Festsetzung rechtlicher Rahmenbedingungen, sondern bemüht sich um eine aktivere, gestaltende Rolle. Dabei ist die Verfügbarkeit und die Eignung bestimmter energiepolitischer Instrumente relevant. Neben den eher traditionellen Vorschriften (Verbrauchsvorschriften) wurde seit dem Ende der siebziger Jahre in immer mehr Kantonen die Möglichkeit geschaffen, energetische Investitionen unter bestimmten Bedingungen von den Steuern abzusetzen. Mittlerweile können bei Liegenschaften im Privatvermögen energiesparende Investitionen und Investitionen für erneuerbare Energien in allen Kantonen voll oder mindestens zum Teil als Unterhalt vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden. Seit dem 1.1.1995 erlaubt auch die Bundessteuer bei Liegenschaften im Privatvermögen den vollen Abzug energetischer Investitionen.

Vergleicht man die Einführung von Steuerabzügen mit den Bestrebungen, andere marktwirtschaftliche Instrumente für die Energiepolitik einzusetzen, so erstaunt der Erfolg der Steuerabzüge. Insbesondere wenn berücksichtigt wird, dass praktisch von anfang an diverse Argumente, die gegen Steuerabzüge sprechen, ins Feld geführt wurden:

Geringe Transparenz:

Die Ermittlung des effektiv resultierenden Förderbetrages ist relativ kompliziert. Der Beitrag hängt unter anderem vom steuerbaren Einkommen, dem resultierenden Grenzsteuersatz und der Absetzbarkeit der getätigten Aufwendungen vom steuerbaren Einkommen (Abgrenzungsprobleme) ab. Damit das Instrument wirkt, müsste die Höhe des resultierenden Beitrages (bzw. der Steuerersparnis) dem Investor im Investitionszeitpunkt bekannt sein.

Geringe Auslösewirkung:

Die resultierenden Steuerersparnisse fallen unter Umständen erst 1-2 Jahre nach Vornahme der Investition an. Die Schwierigkeit, Transparenz über die effektiv erzielte Steuerersparnis zu gewin-

nen und die damit verbundenen Ungewissheiten können sich negativ auf den Auslöseeffekt auswirken. Dieser hängt auch davon ab, wie die Steuerbehörden in der Praxis über die Abzugsmöglichkeiten informieren.

Geringe Effizienz - grosser Mitnahmeeffekt:

Wie bei allen Subventions- und Beitragsprogrammen besteht auch bei Steuervergünstigungen die Gefahr, dass diese für Investitionen gewährt werden, die auch ohne Steuervergünstigungen durchgeführt würden (sog. Mitnahmeeffekt), was einen wenig effizienten Einsatz der knappen Mittel zur Folge hat.

Einkommensabhängige Förderwirkung:

Die Steuervergünstigung ist nicht nur von den durchgeführten Massnahmen abhängig, sondern auch vom steuerbaren Einkommen der Investoren, was nicht zielgerecht bzw. ungerecht ist.

Zur breiten Einführung dieses Instruments dürfte beigetragen haben, dass es wenig transparent ist, die Konsequenzen unklar sind und dass es gut in die schon bestehenden Möglichkeiten zum Abzug von Aufwendungen für den Liegenschaftsunterhalt passt: Durch eine relativ einfache Änderung der Abgrenzungspraxis bei wertvermehrenden energetischen Investitionen können diese wie Unterhaltsinvestitionen vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden. Zudem finden zusätzliche steuerliche Abzüge eher Akzeptanz als beispielsweise Subventionen oder eine Energieabgabe, selbst wenn sie rückvergütet wird.

1.2 Fragestellung, Auftrag

Die Gewährung von Steuererleichterungen ist ein Element des Energiepolitischen Programms zwischen Bund und Kantonen sowie des Aktionsprogramms Energie 2000. In allen Kantonen ist der steuerliche Abzug von energiesparenden Investitionen möglich. Die konkrete Ausgestaltung der Steuererleichterungen variiert. Am deutlichsten zeigt sich ein Unterschied zwischen dem System des Kantons BL mit genau definierten Kriterien und einer Überprüfung und den meisten anderen Kantonen, die den Schwerpunkt auf einen vereinfachten Vollzug setzen.

Die Frage nach der effektiven Wirkung von Steuererleichterungen ist erneut aufgetaucht. An der Konferenz der kantonalen Energiefachstellen vom September 1994 wurde deshalb eine genauere Evaluation gefordert.

Ziel des vorliegenden Projektes ist es, einen Überblick über die existierenden Modelle der Steuererleichterungen und die beabsichtigten oder schon realisierten Anpassungen an das Bundesrecht zu bekommen und anhand ausgewählter Kantone die bisherige Wirkung der kantonalen Erleichterungen näher zu untersuchen. Geben sie tatsächlich einen Anreiz für Investitionen? Steht die Wirkung in einem sinnvollen Verhältnis zu den anfallenden Kosten? Gibt es Unterschiede in der Wirkung verschiedener Systeme? Konkret stehen folgende Bereiche im Vordergrund:

1. **Bestandesaufnahme** der kantonalen Regelungen. Dabei ist insbesondere auf folgende Merkmale zu achten: Art des Abzugssystems (einfach - komplex), Höhe der möglichen Abzüge, Art der Information (aktiv - passiv), Tradition der Steuerabzüge. Anhand der Übersicht sollen maximal 4 Kantone für eine vertiefte Analyse ausgewählt werden.
2. **Wirkung der Steuererleichterung:** In den ausgewählten Kantonen soll die Wirkung der Steuererleichterung auf die Eigentümer von privaten Liegenschaften analysiert werden. Konkret sollen folgende Fragen beantwortet werden:
 - Wie wirken sich Steuererleichterungen auf das Investitionsverhalten der betroffenen Eigentümer aus? Werden dadurch Massnahmen zur rationellen Energieverwendung und zur Nutzung erneuerbarer Energien ausgelöst, unterstützt oder beschleunigt?
 - Welche Art von EigentümerInnen werden durch die Steuererleichterung zu Investitionen motiviert? Treten Mitnahmeeffekte auf? Treten positive oder negative Nebeneffekte auf?
3. **Rolle der Information:** Die Wirkung der Steuererleichterung kann nicht unabhängig von der Art der Information und des Bekanntheitsgrades der Möglichkeiten zu Steuerabzügen beurteilt werden. Eine wesentliche Rolle spielt dabei das Verhalten der Behörden: Weisen sie aktiv auf die Abzugsmöglichkeiten hin, oder sind sie vielmehr an möglichst hohen Steuereinnahmen interessiert? Konkret sollen folgende Fragen beantwortet werden:

- Wie wird über die Abzugsmöglichkeiten informiert?
 - Sind die Eigentümer über die Abzugsmöglichkeiten ausreichend informiert?
 - Führen die unterschiedlichen Interessen zwischen Steuerverwaltung und Energiefachstelle zu Konflikten?
 - Besteht ein Zusammenhang zwischen der Art der Information und der Wirkung der Steuererleichterung?
4. **Kosten:** Im Zentrum dieses Teils steht der durch die Steuererleichterungen entstehende Aufwand (grobe Schätzung).
- Welche Kosten entstehen durch den Ausfall von Steuereinnahmen?
 - Gibt es dabei wesentliche Unterschiede zwischen den existierenden Modellen?
5. **Gesamtbeurteilung:** Abschliessend soll eine Synthese ein Gesamturteil über das Instrument "Steuererleichterungen" und dessen Wirkung und Effizienz ermöglichen. Daneben sind - innerhalb der bestehenden Rahmenbedingungen - mögliche Schritte zur Verbesserung aufzuzeigen.

1.3 Begriffsklärungen, Abgrenzungen

1.3.1 Liegenschaften im Privatvermögen

Die hier diskutierten Steuerabzüge für energetische Investitionen können nur von EigentümerInnen (natürliche Personen) **von bestehenden Liegenschaften im Privatvermögen** geltend gemacht werden¹. Dabei ist es in der Regel unerheblich, ob die betreffende Liegenschaft selbst genutzt wird oder ob sie vermietet wird. Bei Geschäftsliegenschaften natürlicher Personen (auch bei gemischt genutzten Wohn-/Geschäftsliegenschaften), die in einer Betriebsbuchhaltung erscheinen, können keine derartigen Steuerabzüge vorge-

1 Im Kanton BL auch für neue Liegenschaften, falls die Massnahmen die gesetzlichen Vorschriften überschreiten.

nommen werden (die Abschreibungen für diese Investitionen werden als Betriebsaufwand verbucht²).

1.3.2 Steuerliche Behandlung energiesparender Investitionen

Im Steuerrecht von Bund und Kantonen wird zwischen **wertvermehrenden** und **werterhaltenden Auslagen** für Liegenschaften unterschieden:

Wertvermehrende Auslagen steigern den Anlagen- bzw. den Steuerwert der Baute. Sie könnten im Rahmen der üblichen steuerlichen Praxis nicht von der Steuer abgesetzt werden, weil diesen Auslagen normalerweise höhere Erträge beziehungsweise höhere Nutzen gegenüberstehen. Bei einer Neufestsetzung des Steuerwertes einer Liegenschaft führen wertvermehrende Investitionen zu einem höheren Steuerwert und dadurch zu höheren **Eigenmietwerten** und zu höheren **Vermögenssteuern**.

Die Verkaufsgewinne (Differenz zwischen dem ursprünglichen Erwerbspreis zuzüglich wertvermehrende Investitionen und dem Verkaufserlös) werden von den Kantonen mit der Grundstückgewinnsteuer besteuert. Im Falle einer **Veräusserung der Liegenschaft** können also wertvermehrende Investitionen geltend gemacht werden. Sie vermindern den steuerpflichtigen Gewinn und die resultierende Grundstückgewinnsteuer.

Werterhaltende Auslagen werden als sogenannte Gewinnungskosten (Kosten zur Gewinnung der Gebäudeerträge) betrachtet und können vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden. Viele Investitionen, die im Rahmen des Gebäudeunterhalts oder von Gebäudesanierungen vorgenommen werden, haben sowohl werterhaltenden als auch wertvermehrenden Charakter. In der steuerrechtlichen Praxis haben sich diverse Begriffe und Abgrenzungen herausgebildet, mit welchen zwischen diesen beiden Ausgabenkategorien unterschieden wird:

2 Einige Kantone gewähren für energetische Investitionen höhere Abschreibungssätze.

- **Unterhaltskosten:**
Die Kosten für den eigentlichen Gebäudeunterhalt sind werterhaltend und daher voll abziehbar. Dazu gehören Reparaturkosten, Renovationen, die keinen wertvermehrenden Charakter aufweisen (keine zusätzlichen Nutzen/Erträge, sondern Ausgleich der Abnutzung), wiederkehrende Gebäude-Betriebskosten soweit der Hauseigentümer dafür aufkommen muss (keine einmaligen Anschlussbeiträge). Die Unterhaltskosten umfassen also **Instandhaltungskosten** (z.B. Streichen von Fensterläden, Fassaden), **Instandstellungskosten** (Reparaturen) und **Ersatzkosten** (Auswechslung eines Kühlschranks oder eines Heizkessels durch ein gleichwertiges Gerät).
- **Anlagekosten:**
Wertvermehrnde Investitionen werden steuerlich als Anlagekosten behandelt und sind nicht abziehbar. Gerade Energiesparinvestitionen bei bestehenden Gebäuden haben in der Regel ein **wertvermehrendes Element**: Sie führen in Zukunft zu **höherem Komfort** und/oder **geringerem Energieverbrauch** und senken daher die Energieauslagen. Deshalb können sie in vielen Kantonen nur teilweise vom Roheinkommen abgesetzt werden. Bei der **Modernisierung** bestehender Bauten wird in der Regel auch zwischen einem werterhaltenden und einem wertvermehrenden Investitionsanteil unterschieden.
- **Anschaffungsnahe Instandstellungskosten (Dumont-Praxis):**
Eine spezielle Regelung besteht nach dem Erwerb einer Liegenschaft. Gemäss der bundesgerichtlichen "**Dumont-Praxis**" können in den ersten 5 Jahren nach dem Erwerb einer Liegenschaft keine sogenannte "anschaffungsnahen Instandstellungskosten" abgezogen werden. Ausgenommen ist die Behebung der Abnutzung und der Schäden, die nach dem Kauf auftreten. Das Bundesgericht geht also davon aus, dass eine Liegenschaft in einem bestimmten Zustand gekauft wird, der sich im Kaufpreis niederschlägt. Instandstellungskosten nach dem Kauf sind dann grundsätzlich wertvermehrend (mit Ausnahme der erwähnten Abnutzung nach dem Kaufdatum).

Ein Teil der energiesparenden Investitionen ist demnach ohnehin - auch ohne besondere Bevorzugung - von den Steuern absetzbar: Die Auslagen für den Ersatz bestehender Anlagen oder Bauteile sind Unterhaltskosten, sofern sie nicht eindeutige Zusatznutzen und -funktionen schaffen. Diese Tatsache ist bei der hier vorgenommenen Evaluation zu beachten und relativiert das effektive Ausmass der aus energiepolitischen Gründen gewährten Steuerabzüge. Das gilt vor allem für den Ersatz bestehender Anlagen und Bauteile,

die auch sonst als Unterhaltskosten abzugsberechtigt sind. Dagegen ist der Abzug von Investitionsauslagen für zusätzliche Energiesparmassnahmen sowie für den Einsatz erneuerbarer Energien eindeutig energiepolitisch motiviert. Diese Auslagen wären sonst als wertvermehrende Anlagekosten nicht vom Einkommen absetzbar. Zusätzlich ist zu beachten, dass der technische Fortschritt dazu beiträgt, dass der Ersatz einer bestehenden Anlage in der Regel zu geringerem Energieverbrauch führt, ohne dass von einer wertvermehrenden Investition gesprochen werden kann.

Auswirkungen wertvermehrender Investitionen auf die Vermögenssteuer und auf den Eigenmietwert:

Wie oben erwähnt, führen wertvermehrende Investitionen bei der nächsten Neufestsetzung des Steuerwertes einer Baute zu einem höheren Steuerwert. Die Folge ist eine höhere Vermögenssteuer und ein höherer Eigenmietwert (letzterer ist Bestandteil des Roheinkommens) und damit höhere Steuern. Das gilt sowohl für die Steuerpraxis mit als auch für diejenige ohne Abzugsmöglichkeiten für energetische Investitionen und ist in beiden Fällen ein gewisses Hemmnis für wertvermehrende Investitionen. Allerdings werden die Steuerwerte der Liegenschaften in der Regel nur periodisch (alle 5-10 Jahre) angepasst. Zudem liegen die Eigenmietwerte deutlich unter den Marktmietwerten vergleichbarer Häuser oder Wohnungen. Da die Vermögenssteuer gering ist, ist die resultierende Mehrbelastung ist daher oft wenig relevant.

2. Die steuerlichen Abzugsmöglichkeiten beim Bund und bei den Kantonen

2.1 Bundessteuer

2.1.1 Vorgeschichte

Nach der Energiekrise in den siebziger Jahren gelangte das EVED an die Steuerbehörden und ersuchte diese, die steuerliche Begünstigung energetischer Massnahmen zu prüfen. Am 20.4.1978 gab die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren ein Merkblatt zur steuerlichen Behandlung von Isolationskosten und von Kosten für andere energiesparende Einrichtungen heraus (dazu gehörten dazumals auch die Installation von Klimaanlage und die Umstellung von Ölheizungen auf Gas- und Elektroheizungen !). Die Hauptabteilung Wehrsteuer der eidgenössischen Steuerverwaltung regte die kantonalen Wehrsteuerverwaltungen im Kreisschreiben 1 vom 17.8.1978 an, auch bei der Wehrsteuer den bestehenden gesetzlichen Ermessensspielraum für die Anwendung der Richtlinien der Konferenz der Finanzdirektoren auszuschöpfen. Materiell ging es damals darum, Isolationsmassnahmen, Sonnenkollektoren, Massnahmen für eine rationellere und sparsame Energieverwendung und Massnahmen zur Substitution von Erdöl mindestens teilweise als werterhaltende Unterhaltskosten zu behandeln, womit sie in diesem Umfang vom Reineinkommen abgezogen werden konnten.

Im Rahmen der Erarbeitung und der Beratungen zum Steuerharmonisierungsgesetz (1986-1988) wurde in Art. 32 Abs. 2 neben den Kosten für denkmalpflegerische Arbeiten auch Kosten für Massnahmen der Umwelt- und Energiepolitik als zu den abziehbaren Unterhaltskosten gehörend bezeichnet. Allerdings erst nach einigem Hin- und Her zwischen dem Ständerat und dem Nationalrat und gegen den entschiedenen Widerstand des Finanzministers. Bemängelt wurden die Ungerechtigkeiten, die Wettbewerbsverzerrungen, mögliche Rechtsstreitigkeiten und die administrativen Probleme für die Steuerverwaltungen als Folge dieser ausserfiskalischen Zielsetzungen. Umstritten war auch, ob energetische Massnahmen nur dann als Unterhaltskosten abzugsberechtigt sein sollen, wenn sie aufgrund gesetzli-

cher Vorschriften oder auf Anordnung der Behörden vorgenommen werden müssen.

Wie der folgende Abschnitt zeigt, hat sich schliesslich bei der Bundessteuer eine sehr grosszügige und umfassende Lösung durchgesetzt, welche alle einigermassen sinnvollen energetischen Massnahmen bei bestehenden Gebäuden im Privatvermögen als Unterhaltskosten voll zum Abzug zulässt.

2.1.2 Die steuerliche Behandlung energetischer Massnahmen bei der Bundessteuer

Seit dem 1.1.1995 sind die Abzugsmöglichkeiten von energetischen Massnahmen bei der direkten Bundessteuer gesetzlich geregelt. Vorher bestanden diesbezüglich nur Empfehlungen der eidgenössischen Steuerverwaltung an die Kantone:

Bei Liegenschaften im Privatvermögen können die Unterhaltskosten, die Versicherungsprämien und die Kosten der Verwaltung durch Dritte abgezogen werden. Das Eidgenössische Finanzdepartement bestimmt, wie weit Investitionen, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen, den Unterhaltskosten gleichgestellt werden können. (Artikel 2, Abs. 2, Gesetz über die direkte Bundessteuer, DBG 1994)

Als Investitionen, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen, gelten Aufwendungen für Massnahmen, welche zur rationellen Energieverwendung oder zur Nutzung erneuerbarer Energien beitragen. Diese Massnahmen beziehen sich auf den Ersatz von veralteten und die erstmalige Anbringung von neuen Bauteilen oder Installationen in bestehenden Gebäuden. (Verordnung über den Abzug der Kosten von Liegenschaften des Privatvermögens bei der direkten Bundessteuer, Artikel 5)

Diese Bestimmungen beziehen sich auf energetische Investitionen bei **bestehenden** Liegenschaften im Privatvermögen.

In der Verordnung über Massnahmen zur rationellen Energieverwendung und zur Nutzung erneuerbarer Energien (VMRE, 1992) werden die abzugsberechtigten Massnahmen wie folgt festgelegt:

Massnahmen zur Verminderung der Energieverluste der Gebäudehülle, wie:

- Wärmedämmung von Böden, Wänden, Dächern und Decken gegen Aussenklima, unbeheizte Räume oder Erdreich;
- Ersatz von Fenstern durch energetisch bessere Fenster als vorbestehend;

- Anbringen von Fugendichtungen;
- Einrichten von unbeheizten Windfängen;
- Ersatz von Jalousieläden, Rolläden;

Massnahmen zur rationellen Energienutzung bei haustechnischen Anlagen, wie z.B.:

- Ersatz des Wärmeerzeugers, ausgenommen ist der Ersatz durch ortsfeste elektrische Widerstandsheizungen;
- Ersatz von Wassererwärmern, ausgenommen ist der Ersatz von Durchlauferhitzern durch zentrale Wassererwärmer;
- Anschluss an eine Fernwärmeversorgung;
- Einbau von Wärmepumpen, Wärme-Kraft-Kopplungsanlagen und Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien;
- Einbau und Ersatz von Installationen, die in erster Linie der rationellen Energienutzung dienen, wie:
 - Regelungen, thermostatische Heizkörperventile, Umwälzpumpen, Ventilatoren,
 - Wärmedämmungen von Leitungen, Armaturen oder Heizkesseln,
 - Messeinrichtungen zur Verbrauchserfassung und zur Betriebsoptimierung,
 - Installationen im Zusammenhang mit der verbrauchsabhängigen Heiz- und Warmwasserkostenabrechnung;
- Kaminsanierung im Zusammenhang mit dem Ersatz eines Wärmeerzeugers;
- Massnahmen zur Rückgewinnung von Wärme, z.B. bei Lüftungs- und Klimaanlageanlagen;
- Kosten für energietechnische Analysen und Energiekonzepte;
- Kosten für den Ersatz von Haushaltgeräten mit grossem Stromverbrauch, wie Kochherden, Backöfen, Kühlschränken, Tiefkühlern, Geschirrspülern, Waschmaschinen, Beleuchtungsanlagen usw., die im Gebäudewert eingeschlossen sind.

Als zu fördernde **erneuerbare Energien** gelten:

Sonnenenergie, Geothermie, mit oder ohne Wärmepumpen nutzbare Umgebungswärme, Windenergie und Biomasse (inkl. Holz oder Biogas). Die Nutzung der Wasserkraft wird im Rahmen des DBG nicht gefördert.

Dieser Massnahmenkatalog ist recht umfassend und enthält weitgehend unumstrittene Energiesparmassnahmen. Ortsfeste Elektrodirektheizungen werden richtigerweise nicht steuerlich begünstigt. Sachlich gerechtfertigt ist der Einbezug von Messeinrichtungen zur Verbrauchserfassung, Betriebsoptimierung und Wärmekostenab-

rechnung, aber auch das Fehlen von Wintergärten in der Liste der zum Abzug zugelassenen Massnahmen. Es ist bemerkenswert, dass neben den energietechnischen Investitionen auch planerische und konzeptionelle Vorarbeiten sowie verbrauchsstarke Haushaltgeräte abzugsberechtigt sind. Bei diesen Haushaltsgeräten sollte aus energiepolitischer Sicht nur dann ein Abzug gewährt werden, wenn bestehende Verbrauchszielwerte erreicht werden. Die effektive Wirksamkeit der Massnahmen wird in diesem Katalog nicht berücksichtigt. **Die Auswahl der Massnahmen gibt zwar eine gewisse Gewähr, dass keine zweckfremden Massnahmen bewilligt werden. Damit wird aber nicht sichergestellt, dass die Massnahmen qualitativ gut, im Kontext der vorhandenen Bauten und Anlagen optimiert und zweckmässig sind.**

Die **Abzugsquote** für Massnahmen zur rationellen Energieverwendung und zur Nutzung erneuerbarer Energien beträgt in den **ersten fünf Jahren** nach Anschaffung der Liegenschaft **50 Prozent**, nachher **100 Prozent** (Artikel 8 der Verordnung über den Abzug der Kosten von Liegenschaften). Die Hauptabteilung Direkte Bundessteuer präziserte die Verordnungs-Bestimmungen wie folgt (Mitteilung vom 31.8.1994 an die kantonale Steuerverwaltung Kt. BL in Liestal): "Investitionen, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen und die im Zusammenhang mit der Anbringung von neuen Bauteilen an bestehenden Gebäuden getätigt werden, haben konsequenterweise wertvermehrenden Charakter. Gerade diese Investitionen wollte der Gesetzgeber jedoch fördern."

Damit wird begründet, dass bei diesen Investitionen - trotz wertvermehrendem Charakter - von der Dumont-Praxis abgewichen wird: Im Gegensatz zu anderen anschaffungsnahen Instandstellungskosten können energetische Massnahmen in den ersten fünf Jahren nach Anschaffung einer Liegenschaft zum - allerdings reduzierten - Satz von 50 Prozent von den Steuern abgesetzt werden.

Werden die energetischen Massnahmen durch ein öffentliches Gemeinwesen subventioniert, so kann der steuerliche Abzug nur auf dem Teil der Kosten geltend gemacht werden, der vom Steuerpflichtigen selbst zu tragen ist (Artikel 6 der Verordnung über den Abzug der Kosten von Liegenschaften des Privatvermögens).

2.2 Steuerliche Abzugsmöglichkeiten in den Kantonen

Die Auswertung der kantonalen Steuergesetze und Verordnungen betrifft nur die kantonalen Steuern. Die Bundessteuer muss in allen Kantonen nach dem Gesetz über die direkte Bundessteuer und den zugehörigen Verordnungen erhoben werden.

Sämtliche Kantone erlauben den Abzug energetischer Massnahmen bei Liegenschaften des Privatvermögens im Rahmen der Einkommensbesteuerung durch die Kantone und Gemeinden. Die Abzugsmöglichkeiten und -modalitäten sind fast von Kanton zu Kanton etwas anders. Nach der anfangs 1995 erfolgten Einführung solcher Abzüge bei der direkten Bundessteuer ist eine Konvergenz der kantonalen Systeme in Richtung des Bundesmodelles feststellbar, welche nach Ablauf der bundesweiten Steuerharmonisierung im Jahr 2001 weitgehend abgeschlossen sein dürfte.

2.2.1 Charakter der steuerlichen Abzugsmöglichkeiten

Aus steuertechnischer Sicht steht bei den Energiesparinvestitionen die Frage im Vordergrund, wie weit sie als Unterhaltskosten, beziehungsweise als Gewinnungskosten³ ohnehin vom Einkommen absetzbar sind, beziehungsweise wie weit ihnen wertvermehrender Charakter zukommt. Die effektive steuerliche Vergünstigung umfasst gemäss den Ausführungen in 1.3.2 nur die Teile der wertvermehrenden Investitionen, die aus energiepolitischen Gründen den Unterhaltskosten gleichgesetzt werden und in Abweichung zur sonst üblichen Praxis abgezogen werden können. Die Abgrenzung Unterhalt/wertvermehrende Aufwendungen wird von den meisten Steuerverwaltungen vereinfachend in einem **Ausscheidungskatalog** für die wichtigsten baulichen Investitionen festgelegt. Nur bei Spezialfällen erfolgt die Abgrenzung fallweise. Eindeutig ist die Situation bei **neuen, zusätzlichen Elementen** (wie erstmalige Isolation, Installation einer zusätzlichen Sonnenenergieanlage, etc.: = wertvermehrend) sowie beim **Ersatz** bestehender Bauteile und Anlagen durch gleich-

3 Gewinnungskosten: Aufwendungen, die mit der Einkommens-"Gewinnung" verbunden sind. Sie werden bei der Bestimmung des steuerbaren Einkommens vom Roheinkommen abgezogen.

wertige (= Unterhalt). Schwieriger wird es bei der sogenannten **Modernisierung**: Beim Ersatz eines bestehenden Elementes durch eine energetisch verbesserte Lösung, die in Zukunft zu Energie-(Kosten-)Einsparungen führt oder die eine Komfort-Verbesserung ermöglicht (beispielsweise Ersatz einer Einzelofen- oder Holzheizung durch eine Öl- oder Gasheizung beziehungsweise durch einen Fernwärmanschluss, Sanierung einer Fassade mit einer verstärkten Isolation, Ersatz eines einfach verglasten Fensters mit einem modernen Isolierglasfenster, etc.). In diesen Fällen wird von vielen Kantonen einem vorgegebenen Prozentsatz dieser Investitionen pauschal wertvermehrender Charakter zugewiesen.

Die sogenannt anschaffungsnahen Unterhaltskosten, die nach dem Erwerb einer Liegenschaft infolge von nachgeholten Unterhaltsmassnahmen oder Sanierungen anfallen, werden meistens als wertvermehrende Aufwendungen betrachtet (sogenannte Dumont-Praxis). Wie oben ausgeführt, können energiesparende Investitionen bei der direkten Bundessteuer in den ersten fünf Jahren nach dem Erwerb der Liegenschaft nur zu 50% abgezogen werden. In den Kantonen bestehen zum Teil abweichende Regelungen.

2.2.2 Die kantonalen Modelle

Übernahme des Bundessteuer-Modelles

Sechzehn Kantone haben - zum Teil explizit - das Modell der Bundessteuer weitgehend übernommen:

- 6 Kantone vollständig (mit Ausnahme der Regelung bei Pauschalabzügen, siehe unten): **SZ, GL, ZG, AG, GE, BS**
- 10 Kantone mit geringen Abweichungen:
 - FR, TI, VS**: Kein Pauschalabzug möglich, immer Nachweis der effektiven (Mehr-)Kosten;
 - AI, SG**: Anderer Pauschalabzug als bei der Bundessteuer (in Prozent des Bruttomietetrages): AI (20%), SG (20%);
 - BE**: Andere Darstellung der Massnahmen
 - SO**: Nicht alle Bundesmassnahmen sind abzugsberechtigt, da nur die Ziele des Solothurner Energiegesetzes verfolgt werden, keine Umweltziele (d.h. keine Unterstützung der Substitution fossiler durch erneuerbare Energie)

SH: Wie die Bundeslösung, aber keine Reduktion der Abzüge in den ersten fünf Jahren nach dem Liegenschaftserwerb.

LU: Luzern gewährt bei Energiesparmassnahmen auch den vollen Abzug von 100% der Kosten, falls sie einen Mindestwert (1% des Steuerwertes der Liegenschaft) überschreiten, höchstens aber bis zu einem Betrag von 6% des Steuerwertes. Die Abzüge werden auch zusätzlich zum Pauschalabzug gewährt.

TG: Massnahmenkatalog ohne Haushaltgeräte, Windfänge und Wintergärten. In der Regel sind auch 100% der energiesparenden Aufwendungen absetzbar. Bei neuerworbenen Liegenschaften nur für 4 Jahre Reduktion des Abzuges auf 50%.

Wird bei diesen sechzehn Kantonen für den Liegenschaftsunterhalt der Pauschalabzug geltend gemacht, dann sind die Abzüge für Energiesparmassnahmen im Pauschalabzug inbegriffen (im Gegensatz zum Bundessteuermodell, welches die Abzüge für Energiesparmassnahmen **zusätzlich** zum pauschalen Abzug gewährt).

Kantonsspezifische Modelle

Die Darstellung der übrigen kantonalen Modellvarianten geschieht nach folgenden Kriterien:

- Behandlung der energetischen Massnahmen
- Katalog der abzugsberechtigten Massnahmen
- Höhe der Abzüge
- Möglichkeit und Art der Gewährung von Pauschalabzügen
- Behandlung von energiesparenden Investitionen bei neuerworbenen Liegenschaften (Dumont-Praxis).
- Vollzug

a) Abzugsberechtigte energetische Massnahmen

Modelle, bei denen der wertvermehrende Anteil der Ausgaben für energetische Massnahmen ausgeschieden und der Abzug als Prozentsatz dieses Anteils ermittelt wird:

Bei sechs Kantonen wird der wertvermehrende Anteil der energetischen Investitionen vom werterhaltenden Unterhaltsanteil abgegrenzt. Die werterhaltenden Unterhaltskosten sind ohnehin abzugsberechtigt. Vom wertvermehrenden Anteil der Investitionen kann ein gewisser Prozentsatz abgezogen werden:

- ZH: 50% der wertvermehrenden Kosten können abgezogen werden: Bei Renovationen Unterscheidung von Erneuerungsinvestitionen (Abzug 100%), Modernisierungsinvestitionen (bsp. Energiesparen, Abzug 50%) und wertvermehrenden Investitionen (kein Abzug). Seit 1995 Wechselpauschale, Dumont-Praxis nicht explizit, aber allenfalls durch die Einschätzung anschaffungsnaher Investitionen als wertvermehrnde Massnahmen angewendet. Relativ detaillierter Massnahmenkatalog.
- BL: 1/3 der Ausgaben für wertvermehrnde Massnahmen können abgezogen werden, bei Beanspruchung des Pauschalabzuges zusätzlich zu diesem. Sehr detaillierter Katalog der abzugsberechtigten Massnahmen. Kosten für Massnahmen, die über die baupolizeilichen Vorschriften hinausgehen, sind auch bei Neubauten abzugsberechtigt! Eventuell wird ein energietechnischer Nachweis verlangt (falls der Abzug > Fr. 10'000.- ist).
- AR: Detaillierter Massnahmenkatalog. Der Abzug für wertvermehrnde Massnahmen beträgt 50% des wertvermehrenden Teils, auch bei neuerworbenen Liegenschaften. Beim Pauschalabzug sind die energetischen Massnahmen eingeschlossen.
- GR/OW: Abzug von 50% der wertvermehrenden Aufwendungen, ausser bei Neubauten und bei umfassenden Umbauten. Massnahmenkatalog wie bei der Bundessteuer (GR: inkl. unbeheizte Wintergärten, ohne Haushaltgeräte).
- NE: 1/3 der wertvermehrenden Aufwendungen sind abzugsberechtigt, beim Pauschalabzug zusätzlich, Massnahmenkatalog ohne energietechnische Analysen und Haushaltgeräte.

Modelle, die keine Unterscheidung von werterhaltenden und wertvermehrenden Energiesparinvestitionen vornehmen und einen Abzug eines vorgegebenen Teils der Energiesparinvestitionen erlauben:

- NW: Gegenüber der Bundessteuer reduzierter Massnahmenkatalog, bei welchem ein Abzug von 2/3 der Investitionskosten gewährt wird (keine energietechnischen Analysen und Haushaltgeräte), Abzüge für energetische Massnahmen zusätzlich zu Pauschalabzügen. Bei neuerworbenen Liegenschaften kein Abzug.
- UR: Massnahmenkatalog mit vorgegebenen Anteilen der als Unterhaltskosten abziehbaren Investitionen. Energetische Investitionen können in der Regel zu 1/3 - 2/3 abgezogen werden, zusätzliche Installationen im Heizsystem (Regelung, Wärmezähler, Isolation) zu 100%. Übersteigen die energiesparenden Un-

terhaltskosten einen bestimmten Prozentsatz des Mietwertes, können beim Verfahren mit Pauschalabzug die tatsächlichen werterhaltenden Unterhaltskosten abgezogen werden.

Weitere Modellvarianten:

JU: Abzüge bei der Isolation von Aussenhüllen: 100% der Zusatzkosten, bei den übrigen Massnahmen: 1/3 der Kosten. Das gilt auch für neuerworbene Liegenschaften. Keine Abzüge für energietechnische Analysen und Haushaltgeräte.

VD: Massnahmenkatalog mit abzugsfähigen Unterhaltskostenanteilen. Bei Renovationen/Umbauten Abzüge von 25% - 70%, bei Einzelmassnahmen 50% - 100%.

b) Pauschalen für den Liegenschaftsunterhalt

Die Kantone ermöglichen bei Liegenschaften im **Privatvermögen** in der Regel die Wahl, anstelle der tatsächlichen Unterhaltsausgaben einen Pauschalbetrag von den Einkünften abzusetzen. Bei den meisten Kantonen kann in jeder Periode gewählt werden, ob die tatsächlichen Ausgaben oder ein Pauschalbetrag abgezogen wird (sog. **Wechselpauschale**). Die Höhe der Pauschale hängt meistens vom Gebäudealter ab.

Möglichkeiten	Pauschalabzug		Kantone	
	Gebäudealter			
	≤ 10 Jahre	> 10 Jahre		
Wechsel jede Steuerperiode möglich	10%	20%	Bund, BE, GL, ZG, SZ, FR, AG, BS, TG	
	25%	30%	BL	
	15%	25%	OW, NW, SH	
	20%	20%	AI, SG, ZH	
Wechsel alle	5 Jahre	15%	25%	SO
	5 Jahre	10%	20%	NE
	10 Jahre	15%	25%	TI
Kein Wechsel mehr möglich	15%	25/33%	LU	
	15%	25/35%	UR	
Keine Pauschale, wenn energetische Massnahmen abgezogen			VS, AR, SH	
übrige, unklar			GR, VD, BE	

Tabelle 1: Pauschalabzüge in Prozenten des Bruttomietwertes oder Eigenmietwertes in den verschiedenen Kantonen.

15 Kantone erlauben somit in jeder Steuerperiode einen Wechsel. Nur bei zwei Kantonen ist kein Wechsel mehr möglich. Drei Kantone verlangen bei der Beanspruchung von Abzügen für Energiesparmassnahmen, dass die tatsächlichen Unterhaltsausgaben nachgewiesen werden.

c) Abzüge bei neuerworbenen Liegenschaften

In Anlehnung an die Dumont-Praxis gewährt der Bund bei der direkten Bundessteuer für energiesparende Investitionen in den ersten fünf Jahren nach dem Liegenschaftserwerb nur einen Abzug von 50% der Auslagen. Gemäss den ausgewerteten Unterlagen verfahren 13 Kantone gleich wie der Bund und der Kanton Thurgau ähnlich (4 statt 5 Jahre). 8 Kantone wenden die Dumont-Praxis nicht an.

Abzüge für Energiesparmassnahmen bei neuerworbenen Liegenschaften	Periode nach Erwerb der Baute	Kantone
Abzug von 50% statt 100% der Energie-Ausgaben	5 Jahre	Bund, GL, ZG, AG, GE, OW, FR, SO, AI, SG, TI, VS, BE, SZ; ZH bei der Bundessteuer
	4 Jahre	TG
Höhe des Abzuges ist von der Massnahme abhängig		VD
Keine Reduktion der Abzüge bei neuerworbenen Liegenschaften		LU, UR, BS, BL, SH, AR, JU (GR)
Keine Abzüge bei neuerworbenen Liegenschaften	-	OW, NW

Tabelle 2: Abzüge für energiesparende Investitionen bei neuerworbenen Liegenschaften.

d) Abweichende Regelungen der Abzüge

Werden die tatsächlichen Ausgaben für energiesparende Investitionen abgezogen, müssen diese belegt werden. Im Prinzip haben alle Kantone die abzugsberechtigten Massnahmen in einem Massnahmenkatalog bzw. - noch präziser - in einem Ausscheidungskatalog zur Vereinfachung des Vollzuges recht genau festgelegt. Bis auf komplexe Einzelfälle erlauben diese Ausscheidungskataloge die Abgrenzung der abzugsberechtigten Ausgabenanteile und enthalten neben den Massnahmen auch die Prozentsätze der möglichen Abzüge, unterschieden nach Unterhaltskosten (inkl. den dem Unterhalt zurechenbaren, wertvermehrenden Energiesparmassnahmen) und nicht abzugsberechtigten Anlagekosten.

Einzelne Kantone verlangen präzisere Nachweise und/oder gehen weiter:

BL: Der Abzug von 1/3 der Kosten wird nur für die **über die baupolizeilichen Anforderungen hinausgehenden** Investitionen gewährt. Das gilt aber nur für bewilligungspflichtige Umbauten **und für Neubauten**. Bei haustechnischen Anlagen, bei der Wärmerückgewinnung und bei der Nutzung von Fremdwärme-

me wird der Abzug nur für Massnahmen gewährt, die über das gesetzlich vorgeschriebene Mass hinausgehen. Im Merkblatt werden auch nicht zum Abzug zugelassene Massnahmen aufgeführt. Der (nicht abschliessende) Katalog der Massnahmen ist sehr detailliert, enthält zum Teil quantitative Vorgaben für die minimale energetische Verbesserung und weist auf Unterlagen hin, die bereitgestellt werden müssen (z.B. bei Neu- und Umbauten eine bauphysikalische Berechnung). Die Überprüfung der angegebenen energiesparenden Massnahmen erfolgt weitgehend auch materiell.

AR, GR: Einzelne Kantone erlauben bei **Liegenschaften im Geschäftsvermögen** höhere Abschreibungen für Energiesparmassnahmen (AR/GR: 50% des Buchwertes in den ersten zwei Jahren).

2.3 Der Vollzug in den Deutschschweizer Kantonen - Ergebnisse einer Umfrage

2.3.1 Die Umfrage

19 Deutschschweizer Kantone wurden telephonisch zur Ausgestaltung des Vollzuges der steuerlichen Abzüge von energetischen Massnahmen befragt (Kantone ZH, BE, LU, SZ, UR, OW, NW, GL, ZG, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG). Angefragt wurden die Steuerverwalter, die, vor allem in den grösseren Kantonen, oft auf den Chef des Rechtsdienstes bzw. auf einen leitenden Kommissär der Einschätzungsabteilung verwiesen. Die Antworten geben die Erfahrungen der befragten Personen mit den energetisch motivierten Abzügen innerhalb ihres Aufgabenbereiches wieder.

Die Fragen:

Die Fragen und die jeweiligen Antworten werden in einer tabellarischen Übersicht für jeden Kanton im Anhang zusammengefasst. Die Fragen geben einen näheren Aufschluss über den konkreten Vollzug in den Kantonen und weisen auf Aspekte hin, die für den Erfolg des Instrumentes wesentlich sind:

- Tradition und Bekanntheitsgrad von energetisch motivierten Steuerabzügen im jeweiligen Kanton
- Informationspolitik der Steuerverwaltung und die sich darin allenfalls widerspiegelnde Haltung diesen Steuerabzügen gegenüber.

- Art des Vollzuges: Grosszügigkeit/Kulanz, eingeforderte Unterlagen und Belege, Kontrollen/Nachweise. Damit soll auf mögliche Hindernisse beim Geltendmachen der Abzüge durch die Steuerpflichtigen und auf den für sie damit verbundenen Aufwand sowie auf den Aufwand für die Steuerämter zurückgeschlossen werden.
- Ausschöpfung des Instrumentes durch die LiegenschaftsbesitzerInnen aus der Sicht der Steuerämter.
- Haltung zum Bundessteuermodell; zukünftige Anpassungspläne
- Persönliche Einschätzung der Zweckmässigkeit des Instrumentes aus der Sicht der befragten VertreterInnen der kantonalen Steuerverwaltungen.
- Umgang mit wertvermehrenden energetischen Investitionen bei der Festsetzung der Eigenmietwerte und der Vermögenssteuer sowie bei der Besteuerung von Gewinnen aus der Veräusserung von Liegenschaften.

Die folgenden Auswertungen beziehen sich nur auf die mit der Telefonumfrage erfassten Deutschschweizer Kantone.

2.3.2 Seit wann werden Steuerabzügen für energetische Massnahmen zugelassen?

Die meisten der befragten Kantone gewähren schon seit Jahren steuerliche Abzüge für energetische Massnahmen:

- 8 Kantone seit mehr als 10 Jahren (ZH, SZ, NW, BL, SH, GR, TG, AI)
- 9 Kantone seit 5 bis 10 Jahren (LU, OW, GL, ZG, SO, BS, AR, SG, AG)
- Nur in zwei Kantonen scheinen diese Abzüge neueren Datums zu sein (BE und UR, wobei UR schon früher, ohne gesetzliche Grundlage, aufgrund einer Weisung des Regierungsrates solche Abzüge gewährte)

Steuerliche Abzüge für energetische Massnahmen am Gebäude sind somit meist schon seit Jahren möglich. Daher sollte erwartet werden können, dass die LiegenschaftsbesitzerInnen diese Abzugsmöglichkeiten kennen und dass sie bei Investitionsentscheidungen in ihre Überlegungen einfliessen.

2.3.3 Die Informationspolitik der kantonalen Steuerämter

Bei der Informationspolitik seitens der kantonalen Steuerämter sind grosse Unterschiede auszumachen, welche die Wirksamkeit des Instrumentes "Steuerabzüge" beeinflussen dürften:

- Alle Kantone führen in den Wegleitungen zur Steuererklärung beim Liegenschaftsunterhalt die Absetzbarkeit energetischer Investitionen bei der kantonalen und bei der Bundessteuer auf. Die meisten Kantone verweisen dabei auf zusätzliche Merkblätter, die bei den Steuerämtern angefordert werden können.
- Viele Kantone informieren zusätzlich zu Beginn der Steuerperioden in Zeitungen über ausgewählte Aspekte der Steuererklärung und dabei auch über die Möglichkeit des Abzuges energetischer Investitionen (AG, AI, SH, BL, NW, OW, ZH).
- Weitere Kantone informieren zusätzlich, periodisch und gezielt die Treuhänder und allenfalls den Hauseigentümerverband, zum Teil mittels Veranstaltungen: TG, SG (bei Hauptveranlagungen 50-100 Veranlagungen in den Gemeinden!), BS, SZ, ZG, BE, GL.
- Sechs Kantone informieren bewusst zurückhaltend und machen keine Werbung für diese Steuerabzüge: AR, SO, LU, GR, UR und ZH.

Sieben aktiv informierenden Kantonen stehen somit sechs zurückhaltende Kantone gegenüber, die der fiskalischen Förderung energetischer Massnahmen skeptisch bis ablehnend gegenüber stehen.

2.3.4 Deklaration und Prüfung der Abzüge

Alle Kantone verlangen von den Steuerpflichtigen eine Aufstellung der ergriffenen Massnahmen. Die Kantone NW, SZ, UR, ZG und OW begnügen sich damit, wobei UR, ZG, OW angeben, mit den deklarierten Abzügen **grosszügig** umzugehen. Ein Teil der Kantone fordert zusätzliche Belege und Nachweise ein:

- Zusätzliche Rechnungsbelege: ZH, BE, BS, AI, SG, AG und GL (der Kanton **GL** prüft die Belege und Aufstellungen nur **summarisch und grosszügig**).
- Neben zusätzlichen Belegen wird eine Begründung der ergriffenen Massnahmen und allenfalls ein energietechnischer Nach-

weis verlangt: LU, SO, BL, GR, TG, AR und SH, wobei **AR** und **SH grosszügig** veranlagten.

Die meisten Kantone (12) veranlagten **zentral** (ZH, SZ, UR, GL, ZG, BS, AI, LU, AR). LU und AR ziehen bei komplizierteren Fällen **Energiefachleute** bei. Dezentral in den Gemeinden oder in Kreisen veranlagten 7 Kantone (OW, NW, BL (gemischt zentral/dezentral), GR, BE, SO, SH). In den Kantonen AG, SG und TG gehen kantonale Kommissäre zur Veranlagung in die Gemeinden. Diverse Steuerämter weisen darauf hin, dass die SteuerbeamtInnen keine Energiefachleute sind und daher bei der Beurteilung von energetischen Investitionen oft beträchtliche Schwierigkeiten haben. Nur in einigen wenigen Kantonen sind aber deswegen feste Verbindungen zu Energiefachleuten in der Verwaltung etabliert worden.

2.3.5 Vollzugaufwand

Die befragten SteuerbeamtInnen sind zum grösseren Teil der Ansicht, dass der zusätzliche Vollzugaufwand spürbar bis beträchtlich ist (12 Kantone). 7 Kantone finden, der Zusatzaufwand für die Steuerverwaltung sei begrenzt oder gar gering:

- Zusatzaufwand klein, da grosszügig veranlagt wird oder die Verfahren stark standardisiert sind: TG, BE, UR, OW, SH, NW, GL; (7 Kt.)
- Aufwand beträchtlich: AG, SG, GR, AR, LU, AI, SZ, ZG, SO, BL, BS. Der Kanton ZH bezeichnet den Vollzug der Abzüge für den Liegenschaftsunterhalt als generell aufwendig, so auch denjenigen der Abzüge für energetische Investitionen (Vollzug zurückhaltend).

Die unterschiedliche Einschätzung des Aufwandes dürfte eine Folge der verschiedenen in den Kantonen angewendeten Abzugsmodelle sowie unterschiedlicher Vollzugsverfahren sein. Zusätzlich wird auch die Haltung diesen Abzügen gegenüber diese Einschätzung beeinflussen. Kantone, die dem Instrument skeptisch bis ablehnend gegenüberstehen, sind im Vollzug tendenziell weniger grosszügig und überprüfen daher die Abzüge präziser. Auch werden sie tendenziell mehr Auseinandersetzungen um Abgrenzungsfragen führen, was den Vollzug kompliziert.

2.3.6 Die Meinungen der Befragten zu steuerlichen Abzügen energetischer Investitionen

Die meisten Kantone gehen davon aus, dass die LiegenschaftsbesitzerInnen diese Abzugsmöglichkeit kennen und auch ausschöpfen. Der Kanton SG meldet, dass früher das Interesse teilweise gefehlt hätte. In **GR** wird dagegen ein **abnehmendes Interesse** konstatiert. Einzig der Kanton **Uri** meldet **geringes Interesse** und vermutet unvollständige Kenntnisse seitens der EigentümerInnen.

Obwohl das energiepolitische Ziel der steuerlichen Abzüge von den meisten SteuerbeamtlInnen unterstützt wird, findet ein grosser Teil, dass es problematisch sei, auf diese Weise ausserfiskalische Ziele zu verfolgen. Zudem vermuten viele Befragte, dass die **Effektivität der steuerlichen Abzüge unklar** sei, dass der **Mitnahmeeffekt gross** sei und **verteilungspolitisch die Reichen bevorzugt** würden:

- **Skeptisch**, da wenig effektiv, **Mitnahmeeffekte**, unerwünschte ausserfiskalische Zielsetzung und da Beamte oft mit dieser sachfremden Aufgabe überfordert sind: BL, AR, AI, SG, GR, LU, SZ, GL; BS, SH. BS findet: Das Ziel ist richtig, aber der Weg ist falsch.
- **Sinnvoll**: BE, UR, OW, ZG, bzw. sinnvoll und wirksam: TG; ZH bedingt (Gebote wären noch wirksamer).

2.4 Fazit: Die heutige Abzugspraxis beim Bund und bei den Kantonen

In der Praxis haben sich drei Haupt-Vollzugsmodelle mit Abweichungen in einzelnen Elementen herausgebildet:

- **Voller Abzug** von definierten energetischen Massnahmen: Diese Praxis wird bei der direkten Bundessteuer sowie mittlerweile bei den meisten (16) Kantonen angewendet.
- Bestimmung des wertvermehrenden Anteils der energetischen Investitionen. Von diesem **wertvermehrenden Anteil** kann ein **bestimmter Prozentsatz** abgezogen werden (in 7 Kantonen): Der Prozentsatz der abzugsberechtigten Kosten beträgt in der Regel 50% des wertvermehrenden Investitionsanteils (Schwan-

kungsbereich bei einzelnen Kantonen bzw. Massnahmen von 20% bis 100%).

- Gewährung von Abzügen in **Prozenten der Massnahmenkosten** (in 3 Kantonen). Der Prozentsatz der abzugsberechtigten Kosten beträgt typischerweise 1/3 bis 2/3 der Aufwendungen für die energetischen Massnahmen und schwankt im Bereich von 1/3 bis 100% (auch hier zum Teil abhängig vom tendenziell zu erwartenden energetischen Effekt).

Die effektiven Steuerersparnisse infolge der Abzüge sind wenig transparent und auch bei genauerer Betrachtung für die steuerpflichtigen LiegenschaftsbesitzerInnen nicht leicht abzuschätzen. Folgende Aspekte müssen beachtet werden:

- Bezüglich der Steuerausfälle spielen - wie erwähnt- nur die Abzüge für den wertvermehrenden Teil der vorgenommenen energetischen Investition eine Rolle. Der werterhaltende Teil ist auf jeden Fall abzugsberechtigt.
- Die resultierende Steuerreduktion für die abzugsberechtigten wertvermehrenden Investitionen hängt vom steuerbaren Einkommen der LiegenschaftsbesitzerInnen ab.
- Wesentliche baubewilligungspflichtige Erneuerungen mit Wertsteigerungen (typischerweise falls die Steigerung mehr als 10% des amtlichen Wertes beträgt) können zu einer Neuschätzung der Baute bzw. zu einer Erhöhung des steuerpflichtigen Gebäudewertes führen, was einen höheren Eigenmietwert und damit eine höhere Vermögenssteuer ergibt. Allerdings scheinen viele Kantone diese Anpassungen des amtlichen Wertes nicht bzw. erst im Rahmen der periodisch erfolgenden, kantonsweiten Anpassung der amtlichen Werte vorzunehmen. Grundsätzlich spielen bei dieser Neueinschätzung die steuerlichen Abzüge für energetische Massnahmen keine Rolle. Dennoch befürchtet ein Teil der EigentümerInnen, mit der Deklaration der Abzüge die Steuerbehörde auf die vorgenommenen Änderungen aufmerksam zu machen und daher über höhere Eigenmietwerte und Vermögenssteuern dauernd höhere Steuern zahlen zu müssen, so dass diese Kosten den Nutzen der Abzüge übersteigen. Wie weit diese Befürchtung gerechtfertigt ist, hängt von der Vollzugspraxis der kommunalen und kantonalen Steuerbehörden ab. Werden nach baubewilligungspflichtigen Änderungen die steuerlichen Gebäudewerte ohnehin neu festgesetzt, ist es seitens der LiegenschaftseigentümerInnen auf jeden Fall vorteilhaft, die Abzüge zu beanspruchen. Andernfalls müssen sich die LiegenschaftsbesitzerInnen die Frage stellen, wann ohnehin eine der

periodischen Neufestsetzungen der Liegenschaftswerte erfolgen wird und ob bei einer Nichtdeklaration die Veränderungen effektiv unerkant bleiben, um eine kostenrationale Entscheidung zu treffen. Auch diese Ausführungen zeigen, wie schwierig eine rationale Einschätzung der Wirkung des Instrumentes seitens der InvestorInnen werden kann und wie wenig transparent das Instrument faktisch ist.

Die **Umfrage zum Vollzug und zur Einschätzung der energetischen Steuerabzüge in den Deutschschweizer Kantonen** ergibt im wesentlichen die folgenden Ergebnisse:

- Steuerliche Abzüge für energetische Massnahmen sind in fast allen Kantonen schon seit langem möglich, in der Regel gut eingeführt und bekannt.
- Diese Abzüge befinden sich im Umfeld der übrigen Abzüge für den Liegenschaftsunterhalt, die bei der Steuer-Deklaration ein wichtiges Thema für die LiegenschaftsbesitzerInnen sind. Die energetischen Abzüge dürften daher mindestens bei der Steuerdeklaration (nachträglich) geltend gemacht werden. Das gilt vor allem für diejenigen Kantone, die eine Wechselpauschale anbieten, d.h. bei denen die LiegenschaftsbesitzerInnen in jeder Periode wählen können, ob sie für den Liegenschaftsunterhalt die effektiven Kosten oder einen Pauschalbetrag abziehen wollen. In diesem Sinne kommt der direkten Bundessteuer eine mobilisierende Wirkung zu: Sie erlaubt den Abzug energetischer Massnahmen auch **zusätzlich** zum Pauschalabzug, was sonst nur in wenigen Kantonen möglich ist (BL, NE, NW).
Fast alle Steuerämter gehen davon aus, dass die LiegenschaftsbesitzerInnen von diesen Abzügen Gebrauch machen (mit Ausnahme des Kt. UR). Das heisst allerdings noch nicht, dass die EigentümerInnen diese Abzüge im Zeitpunkt des Investitionsentscheides bewusst in ihre Überlegungen einbeziehen.
- Im Vollzug durch die kantonalen Steuerämter gibt es beträchtliche Unterschiede. Das beginnt bei der **Information** der Steuerpflichtigen. Etwa ein Drittel der Deutschschweizer Kantone informiert aktiv, etwa ein Drittel neutral und der Rest eher zurückhaltend bis explizit karg. Bei der **Veranlagung** erklärt etwa ein Drittel der Kantone, die Abgrenzung der abzugsberechtigten Massnahmen und den Nachweis von Massnahmen und Kosten großzügig vorzunehmen (UR, ZG, OW, GL, AR, SH). Etwa ein Viertel der Kantone will detailliertere Nachweise, um sich ein grobes Bild über die energetische Zweckmässigkeit der ergriffenen Massnahmen zu machen (vor allem SO, BL, LU, GR, TG).

- Die Einschätzung der energetischen Abzugsmöglichkeiten durch die Steuerpraktiker ist kritisch bis ablehnend. Sie finden es fragwürdig, ausserfiskalische Ziele im Steuerrecht zu verfolgen und bemängeln die unklare Effektivität, den tendenziell grossen **Mitnahmeeffekt**, die Probleme im Vollzug mit dem nicht dafür ausgebildeten Personal und die unerwünschte Verteilungswirkung. Dabei finden die meisten der Befragten die Förderung von energetischen Massnahmen grundsätzlich richtig, nur den mit den Steuervergünstigungen eingeschlagenen Weg problematisch.

3. Wie wirken steuerliche Abzugsmöglichkeiten für energetische Massnahmen?

3.1 Wirkungsmodell

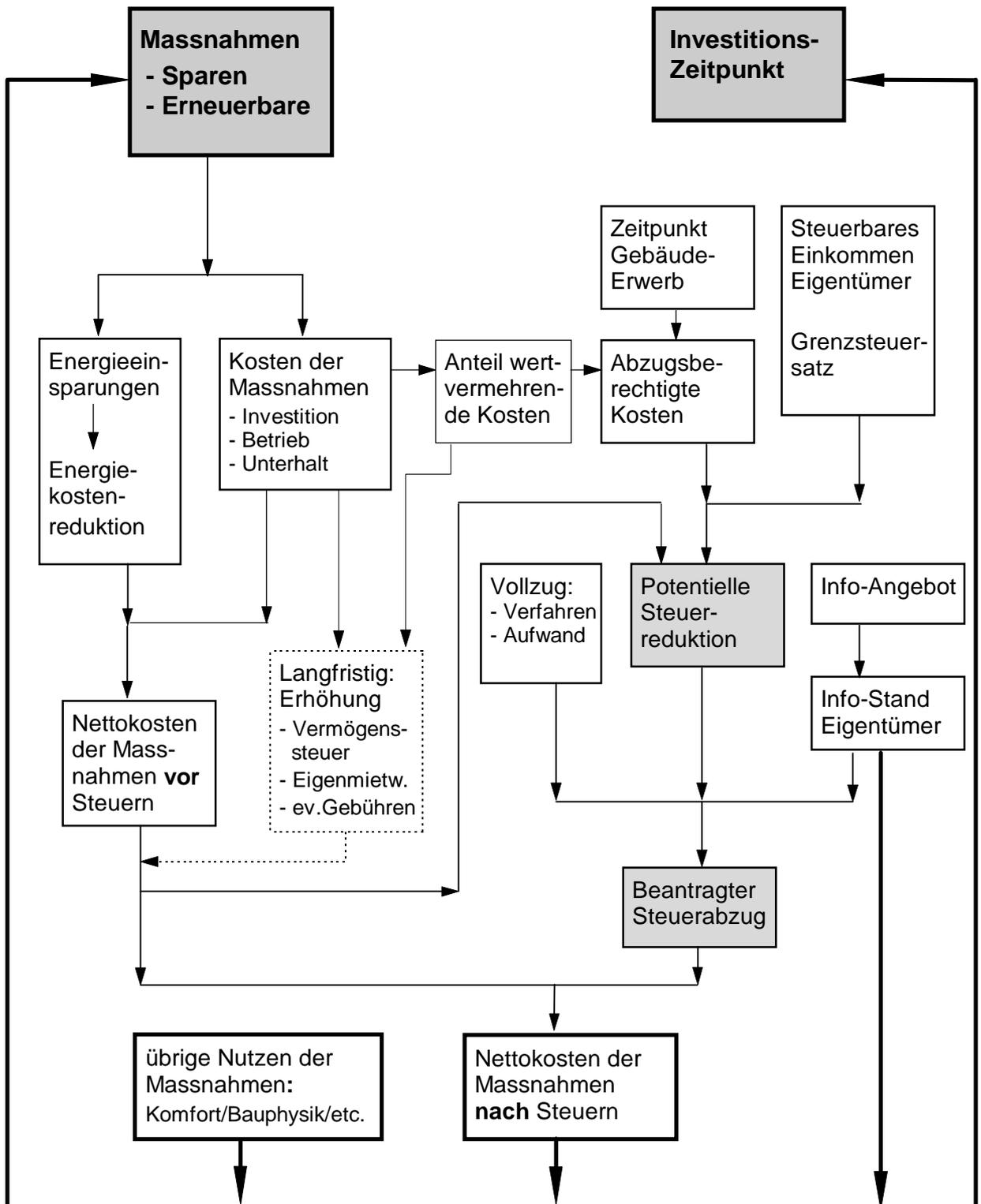
Die Evaluation bezweckt, die Auswirkungen von Steuerabzügen auf das Investitionsverhalten bzw. auf Energieverbrauch und -produktion zu ermitteln. Dabei geht es primär um die folgenden Auswirkungen:

- **Investitionszeitpunkt:** Werden die geplanten Massnahmen infolge der Steuerabzüge früher ausgeführt?
- **Art der ergriffenen Massnahmen:** Lösen die Steuerabzüge andere, bzw. zusätzliche Energiesparinvestitionen oder den zusätzlichen Einsatz von erneuerbaren Energien aus?

Ökonomisches Wirkungsmodell

In Figur 1 wird ein Wirkungsmodell für Steuerabzüge entworfen, das von wirtschaftlich rational entscheidenden, einigermaßen informierten LiegenschaftseigentümerInnen ausgeht und sich weitgehend auf die wirtschaftlichen Aspekte konzentriert. Es enthält die für die Abschätzung der Wirkungsweise von Steuerabzügen als relevant betrachteten Elemente und Wirkungsmechanismen.

Die **Wirtschaftlichkeit** energetischer Massnahmen vor Steuern hängt von den resultierenden Jahreskosten der Massnahmen (Kapital- + Betriebs- + Unterhaltskosten) abzüglich der Energiekostensparnis und weiteren Massnahmenutzen (Vermeidung von Bauschäden, Komfort, etc.) ab. Die resultierenden Nettokosten der Massnahmen werden daher durch die aktuellen Energiepreise und Zinssätze wesentlich mitbestimmt.



Figur 1: Wirkungsmodell zu den Steuerabzügen für Energiesparmassnahmen und für den Einsatz erneuerbarer Energien.

Stellenwert der Abzüge in der Entscheidungssituation der LiegenschaftseigentümerInnen:

Neben den generell gültigen Aspekten, die im ökonomischen Wirkungsmodell von Figur 1 berücksichtigt werden, spielen oft weitere Faktoren in der konkreten Entscheidungssituation der LiegenschaftseigentümerInnen eine wichtige Rolle. Die LiegenschaftseigentümerInnen befinden sich bei Unterhalts- und Sanierungsentscheidungen in einer multidimensionalen Entscheidungssituation, bei der je nach momentaner Lage die EigentümerInnen unterschiedliche Faktoren den Entscheid bestimmen:

- Grosse Bedeutung hat bei vielen EigentümerInnen (vor allem bei den professionell beratenen) die steuerliche Optimierung der Unterhalts- und Sanierungsstrategie, welche zur steuertechnisch motivierten Vornahme bzw. Verschiebung von Unterhalts- und Erneuerungsinvestitionen führen kann. Die zusätzlichen Abzugsmöglichkeiten energetischer Massnahmen dürften diese Bestrebungen tendenziell verstärken (--> Verteilung grösserer Investitionen auf zwei Bemessungsperioden, Stückelung von Sanierungen anstelle von grossen, konzentrierten Gesamtsanierungen).
- Die Liquidität und die Zukunftserwartungen der LiegenschaftseigentümerInnen bestimmen den Spielraum und die Bereitschaft für die Vornahme (zusätzlicher) energetischer Investitionen oft stärker als die Wirtschaftlichkeit der Massnahmen.
- Energetische Massnahmen werden oft zur Behebung bauphysikalischer Mängel sowie im Rahmen einer auf die langfristige Werterhaltung ausgerichteten Gebäudebewirtschaftung vorgenommen. Dabei können langfristige Überlegungen und die Erwartungen über die künftige Entwicklung der Rahmenbedingungen zu anderen Ergebnissen führen, als die kurz- bis mittelfristige Wirtschaftlichkeit der energetischen Massnahmen.
- Bei Mietobjekten sind die Überwälzbarkeit und die damit verbundenen Umstände der zusätzlichen Investitionskosten für den Investitionsentscheid u.U. wesentlicher als deren Wirtschaftlichkeit.
- Neben direkt wirtschaftlichen Erwägungen spielen Umweltnutzen oft eine wichtige (ergänzende) Rolle bei der Massnahmenwahl.
- Umnutzungen, Modernisierungswünsche und Komfortsteigerungen im Sinne einer langfristig ausgerichteten Gebäudebewirtschaftung

können die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit bzw. des Nutzens energetischer Massnahmen verändern.

Mindestens die informierten und gut beratenen EigentümerInnen werden tendenziell den langfristigen Nettonutzen aus der Liegenschaft maximieren. Das dürfte in der Regel (etwas vereinfacht) der langfristig erzielbaren Nettoendite unter Berücksichtigung der steuerlichen Aspekte entsprechen. Bei zusätzlichen energetischen Massnahmen in vermieteten Liegenschaften ist die Frage der Überwälzbarkeit - wie bereits oben erwähnt - zentral. LiegenschaftseigentümerInnen können unter Umständen bei gut überwälzbaren energetischen Investitionen (beisp. heizkostensenkende Wärmedämmung) die vollen Zusatzkosten der Investition auf die Miete schlagen, ohne Berücksichtigung der Kosteneinsparungen infolge der Steuerabzüge.

3.2 Resultierende Steuerabzüge

3.2.1 Steuerabzüge sind einkommensabhängig

Der **Steuerabzug** für energetische Massnahmen ist abhängig vom Anteil der Investitionskosten, die als Unterhaltskosten vom Roheinkommen abgezogen werden können. Dieser Anteil schwankt von Kanton zu Kanton. Wie bereits erwähnt, ist er beim Bund und bei vielen Kantonen zusätzlich vom Zeitpunkt des Gebäudeerwerbes abhängig (keine oder nur hälftige Abzüge wertvermehrender energetischer Investitionen, falls das Gebäude vor weniger als fünf Jahren erworben worden ist). Ist der Umfang der abzugsberechtigten Investitionskosten definiert, dann bestimmt die Höhe des **steuerbaren Einkommens**, bzw. der sogenannte Grenzsteuersatz⁴, die resultierende Steuerersparnis. Die Steuerersparnisse gleich grosser Unterhaltskostenabzüge steigen mit wachsendem steuerbarem Einkommen der HauseigentümerInnen (vgl. Tabelle 3).

Nochmals sei aber darauf hingewiesen, dass bei den meisten energetischen Massnahmen ohnehin ein Teil als Unterhalt abzugsberechtigt wäre und nur bei zusätzlichen (wertvermehrenden) energetischen

4 Grenzsteuersatz: zusätzliche Steuern (bzw. Steuerersparnisse) für einen zusätzlichen Franken steuerbaren Einkommens (bzw. für die Verminderung des steuerbaren Einkommens um einen Franken). Der Grenzsteuersatz für die Gemeinde-, Staats- und Bundessteuern liegt bei steuerbarem Einkommen von 60'000 Fr./a - 100'000 Fr./a im Bereich von 20% bis über 30%.

Investitionen von einem energiepolitisch motivierten Abzug gesprochen werden kann.

	Steuerersparnis bei einem Abzug von Fr. 10'000.- vom steuerbaren Einkommen (Einzelperson) Staats-, Gemeinde- und Bundessteuer		
Kanton	AG	BL	ZH
angenommener Gde- + Staatssteuersatz	210%	160%	236%
Steuerbares Einkommen vor Abzug:			
50'000.-	2'147.-	2'333.-	2'180.-
80'000.-	2'858.-	2'472.-	2'777.-
150'000.-	3'735.-	2'635.-	3'966.-

Tabelle 3: Steuerersparnis bei der Staats-, Gemeinde- und Bundessteuer bei einem Abzug von Fr. 10'000.- vom steuerbaren Einkommen in drei Kantonen: Kantone AG, BL, ZH; Tarif für Alleinstehende. Der Abzug für dieselbe Investition schwankt zwischen 21% bei einem Eigentümer im Kt. AG mit einem steuerbaren Einkommen vor Abzug von Fr. 50'000.- und rund 40% bei einer Eigentümerin im Kt. ZH mit einem steuerbaren Einkommen von Fr. 150'000.- (Tarif 95/96)

3.2.2 Bestimmungsfaktoren der Steuerersparnisse - ein Fallbeispiel aus dem Kanton Bern

Wie schwierig die Ermittlung der effektiven Steuerersparnis für einen Liegenschaftseigentümer ist, zeigt das folgende Fallbeispiel, das der Vorsteher der Steuerverwaltung des Kantons Bern an einer Tagung vorgestellt hat⁵:

5 Hürzeler D., "Die steuerliche Behandlung von energiesparenden Unterhaltskosten, Anlagekosten, bzw. Investitionen in Liegenschaften", Referat an der Tagung "Niedrigenergiehäuser und Bauerneuerungen - ökonomisch, ökologisch", vom 7.11. 1996 in Bern.

Erhöhung Eigenmietwert Kanton		+ 1'292.-
	Bund	+ 1'600.-
Differenz Vermögensertrag (3% von 38'000.-)		- 1'140.-
Abzug Investition im Durchschnitt zweier Jahre		- 19'000.-
Steuerbares Einkommen Neu:		100'848.-
Veränderungen im steuerbaren Vermögen:		
Amtlicher Wert (neu)	394'200.-	
Bankguthaben (nach Bezug v. 38'000)	162'000.-	
abzüglich Schulden (unverändert)	- 350'000.-	
Steuerbares Vermögen neu:		206'200.-
Bernische Steuern: Einkommenssteuer auf	100'848.-	22'375.-
	Vermögenssteuer auf	206'000.- 738.-
Direkte Bundessteuer auf 101'460.-		3'717.-
(Das Einkommen für die direkte Bundessteuer ist höher, weil der Eigenmietwert für die direkte Bundessteuer höher ist)		
Steuerbelastung nach Investition total:		26'831.-
Steuerersparnis	pro Jahr (während 2 Jahren):	5'893.-
	pro Veranlagungsperiode	11'786.-
Somit hat sich der Staat an den Kosten der Solarenergieanlage von insgesamt Fr. 48'000.- mit einem Beitrag von Fr. 11'786.- (Steuerersparnis) und Fr. 10'000.- (Subvention) beteiligt. Das entspricht 45% der Gesamtkosten bzw. 57% der von X selber aufgewendeten Mittel!		

Das Beispiel zeigt, dass die Investition von netto Fr. 38'000.- (ohne Subventionen) für eine Photovoltaikanlage zu einer Steuerersparnis von total Fr. 11'786.- führt. Im Beispiel wird angenommen, dass der **amtliche Wert** und damit der **Eigenmietwert** in der der Investition folgenden Veranlagungsperiode **sofort erhöht** wird (das dürfte für den Steuerpflichtigen ein worst case-Szenario sein). Interessant sind die Auswirkungen dieser Erhöhungen, wenn sie - wie im Beispiel klar dargelegt - im gesamten steuerlich relevanten Vermögens- und Einkommenszusammenhang gesehen werden:

- Der amtliche Wert wird hier sofort erhöht, allerdings nicht im vollen Umfang der Investition, die Installationskosten von Fr. 8'000.- werden beispielsweise nicht berücksichtigt (welche LiegenschaftsbesitzerInnen wissen wohl von dieser Regelung?). Das steuerlich re-

levante Vermögen sinkt (dauernd) von Fr. 214'000.- vor der Investition auf Fr. 206'200.-.

- Das steuerbare Einkommen sinkt in der der Investition folgenden Veranlagungsperiode (während zwei Jahren) von Fr. 120'000.- auf Fr. 100'848.- (bzw. Fr. 101'460.- bei der Bundessteuer). In der übernächsten Veranlagungsperiode beträgt das steuerbare Einkommen (bei sonst gleichbleibenden Verhältnissen) wieder Fr. 119'848.- (bzw. Fr. 120'460.- bei der Bundessteuer).

Das **steuerbare Vermögen** ist auch nach der Anpassung des amtlichen Wertes kleiner als vor der Investition, allerdings nicht um die ausgegebenen Fr. 38'000.- sondern um rund Fr. 8'000.-, was steuer-technisch logisch ist (der reale Gebäudewert ist durch die Investition gestiegen. Die Energieausgaben werden um die Erträge der Photovoltaikanlage sinken). Die **Einkommenssteuer** sinkt während zwei Jahren um je Fr. 5'893.-, wonach sie wieder rund gleich hoch wie vor der Investition sein wird (die Erhöhung des Eigenmietwertes entspricht ungefähr den Zinsausfällen beim Sparkonto). Das bedeutet, dass im vorliegenden bernischen Fallbeispiel die Erträge der Photovoltaikanlage (--> höherer Eigenmietwert) in etwa gleich bewertet werden wie die Anlage der ausgegebenen Fr. 38'000.- auf einem Sparkonto. Im Falle der im Beispiel angenommenen Photovoltaikanlage dürfte der Wert der eingesparten Elektrizität im Bereich von Fr. 500.-/a liegen. Die Erhöhung des Eigenmietwertes beträgt jedoch Fr. 1'300-1'600.-. Somit muss im ungünstigsten Falle (bei der sofortigen Erhöhung des Eigenmietwertes) ab der übernächsten Steuerperiode ein netto um etwa Fr. 800 - 1'100.- höheres Einkommen versteuert werden als ohne Investition. Das wird dann einen (geringen) Teil der Steuerersparnis von Fr. 11'800.- in der ersten Veranlagungsperiode wieder rückgängig machen (ca. Fr. 200-300.-/a).

Diese Ausführungen illustrieren die Intransparenz von energetischen Steuerabzügen in aller Deutlichkeit. Selbst für gut informierte, interessierte Investoren sind sie in der Praxis kaum präzise kalkulierbar sondern bestenfalls grob abschätzbar.

3.2.3 Nebeneffekte: Wertabhängige Beiträge/Gebühren

In vielen Gemeinden werden die Erschliessungsbeiträge und Gebühren (Anstösserbeiträge für die Strassenerschliessung, Wasserwerks- und Kanalisationsgebühren) teilweise in Abhängigkeit des amtlichen

Liegenschaftswertes erhoben. Im Kanton BL bewegen sich beispielsweise die einmaligen Abwassergebühren der Gemeinden in einem Bereich von 0,1 bis 5% des Brandversicherungswertes (ohne Grundstückspreis) und diejenigen der Wasserversorgung im Bereich von 0,3 - 3% des Brandversicherungswertes. Bei wertvermehrenden Investitionen, die zu einer Erhöhung des amtlichen Wertes einer Liegenschaft führen, werden in solchen Gemeinden Gebühren für die Wertsteigerung fällig. Bei zusätzlichen (und in der Regel unwirtschaftlichen) energetischen Massnahmen ist diese Bemessungsgrundlage sachfremd, energetische Massnahmen werden dadurch behindert. Neben dem Trend zu sachgerechteren Bemessungsgrundlagen werden auch Bemühungen unternommen, im Vollzug die Wertsteigerung erwünschter energetischer Massnahmen von der Gebührenpflicht zu befreien (beispielsweise die Umweltschutzdirektion des Kt. BL an die Gemeinden).

Im Zusammenhang mit den steuerlichen Abzüge spielen diese Gebühren insofern eine Rolle, als ein Teil der Liegenschaftseigentümlinnen befürchtet, mit der Beanspruchung der Steuerabzüge die Anpassung des amtlichen Wertes zu provozieren.

3.3 Resultierende Steuerausfälle

Die Umfrage in den Kantonen AG, BL und ZH liefert zwar einige Hintergrundinformationen, erlaubt jedoch keinen Rückschluss auf die Steuerausfälle bei den Gemeinde- und Kantonssteuern sowie bei der Bundessteuer. Leider sind sowohl bei der eidgenössischen Steuerverwaltung wie auch bei den angefragten Kantonen keine EDV-Daten verfügbar, welche die vorgenommenen Steuerabzüge für energetische Massnahmen direkt dokumentieren.

Ausgehend von den verfügbaren Informationen über den schweizerischen Gebäudebestand und über die Erneuerungs- und Unterhaltstätigkeit werden anschliessend die vorgenommenen energetischen Erneuerungs- und Unterhaltsinvestitionen im Jahr 1994 geschätzt. Davon werden die resultierenden steuerlichen Abzugsmöglichkeiten sowie die effektiv vorgenommenen Abzüge abgeleitet und mit den Angaben aus dem Kanton BL plausibilisiert:

- **Gebäudeversicherungswert** der schweizerischen **Wohnbauten** 1994 (SSES, 1996, S. 6): 904 Mrd Fr.

- **Eigentümerstruktur** (Energie 2000, 1994):

Anzahl Wohngebäude total:	1'087'000
davon: Ein- und Zweifamilienhäuser (EFH + ZFH)	660'000
Anteil privater EigentümerInnen bei den Wohngebäuden	86,7%
bzw. Anteil Wohngebäude im Privatbesitz	941'000

Annahmen:

 - Anteil privater EigentümerInnen bei EFH + ZFH: 100%
 - Anzahl Ein- und Zweifamilienhäuser im Privatbesitz 660'000
 - ---> Mehrfamilienhäuser mit privaten EigentümerInnen 281'000
 - ---> Wohngebäude im Privatvermögen total 941'000

- **Gebäudeversicherungswert der Wohngebäude im Privatvermögen:**

EFH (100% im Privatvermögen)	309 Mrd Fr.
MFH (281'000 von 427'000 MFH)	<u>392 Mrd Fr.</u>
Total Gebäudeversicherungswert	<u>701 Mrd Fr.</u>

- **Erneuerungsausgaben 1993** gemäss Wüest + Partner (S. 16) für den gesamten schweizerischen Gebäudebestand:

Baubewilligungspflichtige Erneuerungen CH	10,65 Mrd Fr.
Unterhalt durch Unternehmer CH	6,65 Mrd Fr.
Unterhalt durch Private CH	<u>6,10 Mrd Fr.</u>
Total Erneuerungs- und Unterhaltsausgaben 1993	<u>23,40 Mrd Fr.</u>

- **Erneuerungsausgaben bei Wohnbauten im Privatvermögen** 1993 (gemäss Wüest + Partner S.81f. und obigen Ausführungen):

EFH: 0,45% der Gebäudeversicherungssumme pro Jahr	1,39 Mrd Fr./a
MFH: 0,52% der Gebäudeversicherungssumme pro Jahr	<u>2,04 Mrd Fr./a</u>
Total baubewilligungspflichtige Erneuerungen	
<u>Übertrag</u>	<u>3,43 Mrd Fr./a</u>

Übertrag 3,43 Mrd Fr./a

Zusätzlich: Nicht baubewilligungspflichtiger Unterhalt
durch Unternehmungen (ohne privaten Unterhalt)

$3,43/10,65 \times (6,65 \text{ Mrd Fr./a})$ 2,14 Mrd Fr./a

**Total Ausgaben für Erneuerung/Unterhalt bei
Wohngebäuden im Privatvermögen 5,57 Mrd Fr./a**

Pro Liegenschaft im Privatvermögen ergibt das mittlere
jährliche Unterhalts- und Erneuerungskosten von: 5'920 Fr./a

Das stimmt gut mit der Auswertung der Angaben zum
Liegenschaftsunterhalt der Veranlagungsperiode

1995/96 im Kanton BL überein⁷:

- Steuerpflichtige mit Liegenschaftsunterhalt Kt. BL: 39'993
- Geltend gemachter Liegenschaftsunterhalt BL: 251,9 Mio Fr./a
- Durchschnittlicher Unterhalt pro Liegenschaft: 6'297 Fr.

- **Anteil der Erneuerungs-/Unterhaltsausgaben, die als
energetische Massnahmen von den Steuern abge-
zogen werden können**

(Abschätzungen BALI/e c o n c e p t, s. Anhang 2)⁸: 20% - 30%

d.h. bei Wohngebäuden im Privatvermögen 93/94:

20 - 30 % von 5,57 Mrd Fr./a **1,1 - 1,7 Mrd Fr./a**

Dabei wird von Abzugsmodell der Bundessteuer ausge-
gangen. Noch nicht alle Kantone gewähren die Abzüge im
gleichen Ausmass wie bei der Bundessteuer, die Schät-
zung dürfte daher zurzeit eher etwas zu hoch sein. Aller-
dings werden sich die Kantone in Zukunft im Rahmen
der Steuerharmonisierung weiter an das Bundessteuer-
modell annähern.

7 H.J. Schäublin, Steueramt Kanton BL: Auswertung des deklarierten Liegen-
schaftsunterhaltes bei Liegenschaften im Privatvermögen für die Veranlagungs-
periode 1995/1996, Liestal, 4.12. 1996

8 Überpferung an 4 Gebäudesanierungen in der Region Zürich im Zeitraum von
1988 - 1995 durch die Firma BALI (Bau + Liegenschaften Zürich), s. Anhang 2.
Für die Bestimmung des Energieanteils an den gesamten Sanierungskosten
wird vom Katalog der abzugsberechtigten Massnahmen bei der Bundessteuer
ausgegangen. In den Kantonen mit weniger umfassenden Abzugsmöglichkei-
ten, dürfte der mittlere Anteil der energetischen Massnahmen daher eher bei 20
% der Sanierungskosten liegen.

- **Resultierende Steuerausfälle bei Bund und Kantonen:**
Annahmen:
 - Mittlerer **Grenzsteuersatz** der betreffenden LiegenschaftseigentümerInnen: 25% - 30%
 - Anteil der energetischen Erneuerungs- und Unterhaltsausgaben, die ohnehin als Unterhalt von den Steuern abgezogen werden können (d.h. die werterhaltend und nicht wertvermehrend sind): 50% - 60 %
 - **Ausschöpfung der Abzugsmöglichkeiten** durch die jeweiligen LiegenschaftseigentümerInnen gemäss den Umfrageergebnissen von Kapitel **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden..:** 44%
(d.h. 56% der EigentümerInnen gaben an, die steuerlichen Abzugsmöglichkeiten bei energetischen Massnahmen nicht zu kennen und/oder nicht vorzunehmen.

Steuerausfälle infolge energetisch motivierter Steuerabzüge bei Liegenschaften im Privatvermögen (Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern CH 1993/1994):

$$(0,25 \div 0,3) \times 0,44 \times (0,4 \div 0,5) \times (1,11 \div 1,67 \text{ Mrd Fr./a}) \approx 49 - 110 \text{ Mio Fr./a}$$

Abzüge bei **voller Ausschöpfung** der bestehenden Abzugsmöglichkeiten durch die LiegenschaftseigentümerInnen (100% statt 44 %): **≈ 110 - 250 Mio Fr./a**

Aufgrund der Einnahmen der direkten Bundessteuer und der kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuer dürften sich diese Steuerausfälle etwa wie folgt auf den Bund und auf die Kantone verteilen:

- **Steuerausfälle Bund:**

Ausschöpfung der Abzüge:	44%	16 - 39 Mio Fr./a
	100%	36 - 88 Mio Fr./a
- **Steuerausfälle der Kantone:**

Ausschöpfung der Abzüge:	44%	32 - 74 Mio Fr./a
	100%	72 - 168 Mio Fr./a

3.4 Die Rolle der Information

Der **Informationsstand** der HauseigentümerInnen bezüglich der steuerlichen Abzugsmöglichkeiten ist ein wichtiger Faktor für die Wirksamkeit von Steuerabzügen. Nur informierte HauseigentümerInnen werden die möglichen Steuerersparnisse **im voraus** abschätzen und in ihre Investitionsentscheidungen einbeziehen können. Die nachträgliche Ausschöpfung der Abzugsmöglichkeiten im Steuereinschätzungsverfahren ist aus energetischer Sicht ein reiner **Mitnahmeeffekt**, d.h. eine Verbilligung ohne Auswirkungen auf die Art und den Zeitpunkt der vorgenommenen energetischen Investitionen. Die Wirkung von Steuerabzügen (gemäss Figur 1) auf energetische Massnahmen bzw. auf den Investitionszeitpunkt hängt somit prioritär vom Informationsstand der EigentümerInnen **vor der Investition** und von der Höhe der möglichen Abzüge ab. Dabei setzt nur schon die Abschätzung der ungefähren Steuerverbilligung einiges voraus (vgl. Abschnitt 3.2). Mindestens die Höhe des Grenzsteuersatzes des Liegenschaftseigentümers muss in etwa bekannt sein.

In der folgenden Figur 2 wird der typische Entscheidungsablauf für eine wertvermehrende energetische Investition an einer Liegenschaft dargestellt und in Bezug zum Besteuerungsverfahren gebracht. Die folgenden Aspekte spielen unter anderem für die Abschätzung der Wirksamkeit von Steuererleichterungen eine Rolle:

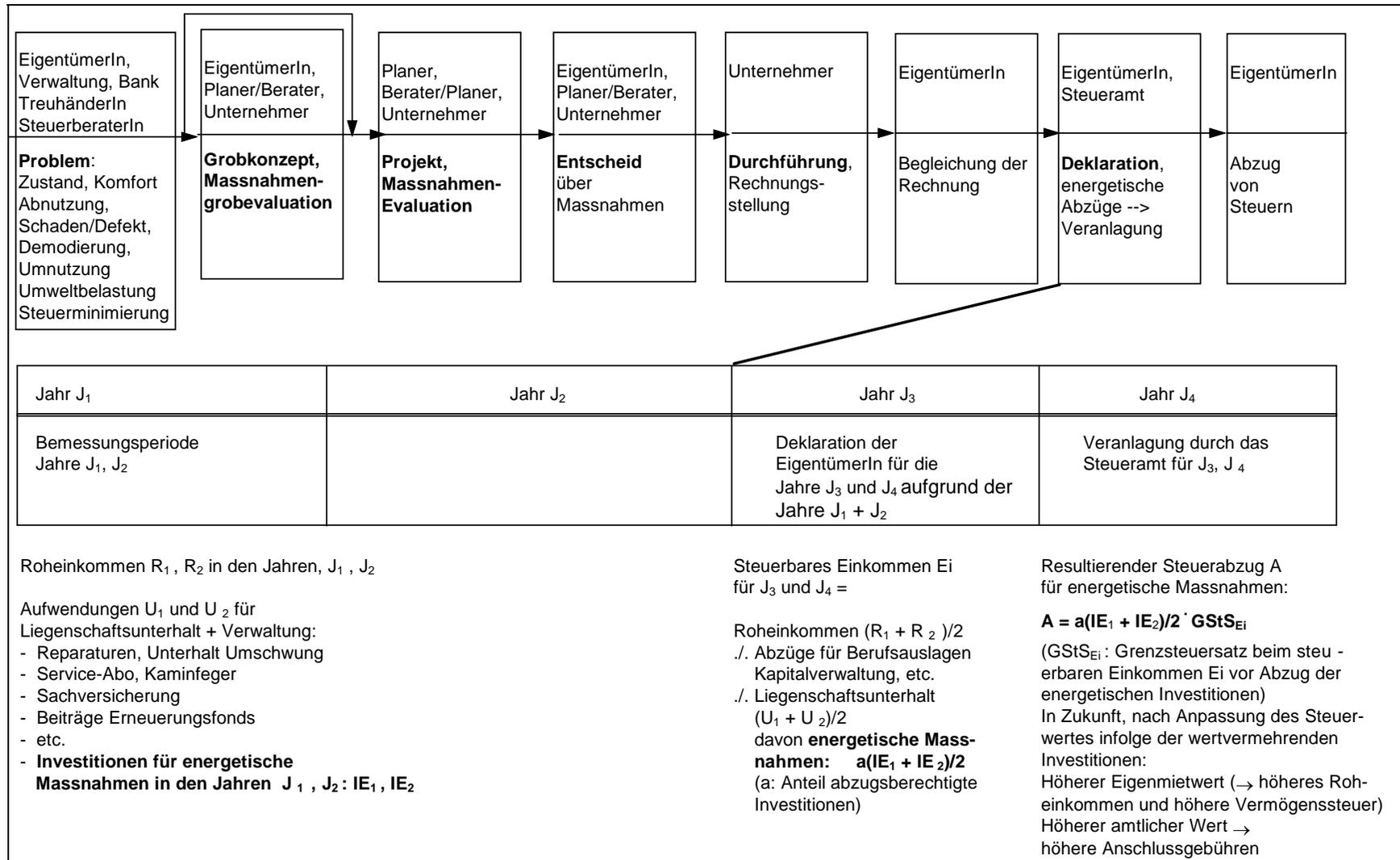
- Steuererleichterungen können nur dann als Anreizinstrument wirken, wenn die EigentümerInnen und/oder die Planer/Berater/UnternehmerInnen sie am **Anfang des ganzen Ablaufes** - in der Grobkonzeptphase oder spätestens in der Phase der Projekterarbeitung und der Evaluation der definitiven Massnahmen - in ihre Erwägungen einbeziehen. Sind sie den EigentümerInnen mindestens generell bekannt, dann können sie den Entscheid für eine Sanierung bzw. für Energiesparmassnahmen positiv beeinflussen (Auslösewirkung, ev. Vorverschiebung der Entscheidung). Ein Teil der HauseigentümerInnen wird sich in der Phase der Projektierung und Massnahmenevaluation vorher über die steuerlichen Abzugsmöglichkeiten und ihre finanziellen Auswirkungen erkundigen. Ein Teil veranlasst Unterhalts- und Erneuerungsinvestitionen bewusst unter der Berücksichtigung steuerlicher Aspekte. Es ist dabei durchaus denkbar, dass nicht alle eine korrekte Unterscheidung zwischen ohnehin abzugsberechtigten Unterhaltskosten und wertvermehrenden Investitionen machen und daher den energetisch motivierten zusätzlichen Abzug überschätzen.

- Der Bund und die meisten Kantone wenden die **Vergangenheitsbesteuerung** an. Zwischen dem Investitionszeitpunkt und dem Anfallen der Steuervergünstigungen vergehen bis zu drei Jahre. Steuerabzüge können daher nur bei liquiden HauseigentümerInnen, welche die abzugsberechtigten Massnahmen vorfinanzieren können, eine Wirkung entfalten.
- Das Ablaufschema von Figur 2 unterstreicht die **Bedeutung von TreuhänderInnen, SteuerberaterInnen und Banken** bei der Projektauslösung (steuerlich optimierte Unterhaltsstrategie) und bei der Aufklärung über die steuerlichen Abzugsmöglichkeiten. Die **EnergieberaterInnen, Ingenieure, PlanerInnen, ArchitektInnen und UnternehmerInnen** andererseits können in der Phase der Projektdefinition und -erarbeitung die LiegenschaftsbesitzerInnen (bzw. deren Verwaltungen) auf die Möglichkeiten von Steuerabzügen und auf die sich daraus eröffnenden wirtschaftlichen Spielräume für die energetischen Investitionen hinweisen.

Nicht alle Kantone haben eine Vergangenheitsbesteuerung mit einer Bemessungsperiode von zwei Jahren. Bei einjähriger Bemessung und Veranlagung oder bei Gegenwartsbesteuerung verkürzt sich der Abstand zwischen Investitionsauslagen und wirksam werdender Steuerersparnis. Die Angaben von Figur 2 gelten aber sinngemäss.

Zusätzlich beeinflusst die Art des **Vollzuges** und der für den Nachweis der Abzüge erforderliche Aufwand für die EigentümerInnen die Ausschöpfung der Abzugsmöglichkeiten:

- Art und Detaillierungsgrad der erforderlichen Nachweise für die vorgenommenen Investitionen
- Anleitung und Unterstützung durch das Steueramt
- Grosszügigkeit, Kulanz des Steueramtes



Figur 2: Entscheidungsablauf für energetische Investitionen und Bezug zum Besteuerungsverfahren bei Kantonen mit Vergangenheitsbesteuerung und einer zweijährigen Bemessungsperiode.

3.5 Hypothesen zur Wirkung von Steuerabzügen für energetische Massnahmen

Die EigentümerInnen: Informierte und rational handelnde Wirtschaftssubjekte?

In der Regel wird unterstellt, dass die HauseigentümerInnen ihre Investitionsentscheidungen aufgrund rationaler Überlegungen treffen, d.h.

- dass sie sich aufgrund einer Abwägung von Kosten und Nutzen entscheiden,
- dass sie dabei Wirtschaftlichkeitsrechnungen vornehmen, die Kosten und Nutzen über die Lebensdauer der Investition einschätzen und die Investition mit dem für sie besten Nutzen-/Kostenverhältnis tätigen,
- über die für diese Entscheidungen erforderlichen Informationen verfügen, bzw. sich diese beschaffen. Hier geht es insbesondere um Informationen zu den Kosten und Nutzen energetischer Massnahmen, zu steuerlichen Abzugsmöglichkeiten, zu ihren Einkommensverhältnissen und zu der Höhe der resultierenden Steuerabzüge bzw. Kosteneinsparungen.

In der Praxis wird nur ein begrenzter Teil der InvestorInnen diese Voraussetzungen voll erfüllen. Informationen müssen beschafft und umfassende Kosten/Nutzenüberlegungen erarbeitet werden. Der dafür erforderliche Aufwand (= Informationskosten) ist nicht vernachlässigbar. Dies umsomehr, als es sich bei den betrachteten Investitionsentscheidungen nicht nur um eindimensionale Energiesparmassnahmen sondern meistens um multidimensionale Sanierungsmassnahmen handelt, welche gleichzeitig diverse Nutzen ergeben.

Deshalb postulieren wir die folgenden Hypothesen:

- **Der Grossteil der potentiellen InvestorInnen entscheidet nur teilweise informiert.**
- **Ein wesentlicher Effekt von Steuererleichterungen besteht darin, dass sie die Aufmerksamkeit und die Informationsbemühungen der LiegenschaftsbesitzerInnen auf die Energie-**

sparmassnahmen und die Massnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien lenken.

- In Kantonen, in denen Steuerabzüge für energetische Massnahmen schon **seit langer Zeit möglich** sind (Diffusion der Kenntnisse über diese Abzugsmöglichkeiten tendenziell hoch) und in denen für diese Möglichkeit offen und transparent informiert oder geworben wird, resultiert eine höhere Ausschöpfung des Instrumentes bei einem geringeren Mitnahmeeffekt⁹.
- Die Art der **Information durch Steuerämter sowie durch projektierende und beratende Fachleute, Unternehmer, Energiefachstellen, Banken, SteuerberaterInnen und TreuhänderInnen** spielt für den Informationsgrad der InvestorInnen im Hinblick auf die Bedeutung von Steuerabzügen für energetische Massnahmen eine wesentliche Rolle. So erachten wir die Art des Hinweises auf diese Abzugsmöglichkeit in der Wegleitung zur Steuererklärung als wichtig: Versteckt bei den übrigen Abzügen für den Liegenschaftsunterhalt oder speziell erwähnt bzw. in einem Kasten hervorgehoben, mit Verweisen auf weiterführende Informationen, etc.
- In Kantonen mit Wechselpauschale¹⁰ sind die Abzugsmöglichkeiten für energetische Massnahmen besser bekannt und im Bewusstsein der EigentümerInnen präsenter als in Kantonen, in denen nicht oder nur begrenzt zum Nachweis der effektiven Kosten gewechselt werden kann. In Kantonen mit Wechselpauschale wird daher eine grössere Ausschöpfung der Abzugsmöglichkeiten und ein geringerer Anteil MitläuferInnen vermutet.
- In Kantonen mit aktiver Energiepolitik, eingespielten Verfahren zum Wärmeschutznachweis (d.h. bei generell grösserer energiebezogener "Professionalisierung") ist die Ausschöpfung der Abzugsmöglichkeiten grösser und der Mitnahmeeffekt geringer. Das gilt besonders dann, wenn im Rahmen des Vollzuges des Energiegesetzes aktiv auf diese Abzugsmöglichkeiten hingewiesen wird.

9 Mitnahmeeffekt: Abzüge, die für ohnehin vorgenommene Investitionen gewährt werden, ohne energiepolitisch erwünschten Zusatzeffekt.

10 Wechselpauschale für den Abzug von Liegenschafts-Unterhaltskosten: Die Steuerpflichtigen haben periodisch die Wahl zwischen einem pauschalen Abzug (in % des Mietwertes) oder dem Nachweis der effektiven Kosten für den Unterhalt ihrer Liegenschaften.

Die Rolle der Steuerämter und der verschiedenen kantonalen Steuergesetze

Abzüge für energetische Massnahmen sind aus steuerrechtlicher Sicht Fremdkörper und laufen den steuerlichen Zielen zum Teil entgegen. Den Steuerämtern erwachsen neben den resultierenden Steuerausfällen zusätzlich Vollzugsprobleme und -aufwendungen. Deshalb ist mit den folgenden Effekten zu rechnen:

- **Die Haltung der Steuerämter ist wichtig.** Wir gehen von den folgenden Hypothesen aus:
Kritisch-ablehnende Steuerämter informieren zurückhaltend, machen keine Werbung und versuchen, die Steuerausfälle zu begrenzen. Ihre Kulanz ist klein, Abgrenzungsdiskussionen sind häufig.
Befürwortende Steuerämter werden bestrebt sein, den Vollzug möglichst gut vorzubereiten (Informationsmaterial) und zu vereinfachen: Pauschale Beitragssätze und Abzugsmöglichkeiten, Vorgabe begrenzter und eindeutiger Massnahmenlisten, einfacher Vollzug ohne aufwendige Missbrauchskontrollen (nur Stichproben, Nachweis nur bei grossen Projekten). Das Resultat ist ein grosszügiger Vollzug, bei dem mehr EigentümerInnen die Abzugsmöglichkeiten ausschöpfen und bei dem ein tendenziell grösserer Anteil von Investitionen zum Abzug zugelassen wird.
- **Übereinstimmung mit dem Bundessteuermodell:** Weicht die kantonale Regelung von derjenigen bei der Bundessteuer ab, verringert sich die Transparenz des Instrumentes und die Vornahme von Abzügen im Rahmen der Steuererklärung kompliziert sich. Es ist zu erwarten, dass in solchen Kantonen die Möglichkeiten zu steuerlichen Abzügen weniger stark ausgeschöpft werden und dass die beanspruchten Abzüge energetisch weniger effektiv sind.
- **Wechselpauschale:** siehe oben
- **Höhe der zugelassenen Abzüge bzw. Anteil der abzugsberechtigten Massnahmen:** Wir gehen davon aus, dass vor allem das Wissen und das Bewusstsein der möglichen Abzüge im Investitionszeitpunkt die Massnahmenwirkung bestimmt. Die Höhe der Abzüge erachten wir als zweitwichtigsten Faktor. Beim Vergleich von Modellen mit einem vollen Abzug der Kosten von energetischen Massnahmen (beisp. direkte Bundessteuer) mit

Modellen, die für verschiedene Massnahmen unterschiedliche Kostenanteile zum Abzug zulassen, geht vom Signal "voller Abzug" u.U. die grössere Wirkung aus als von der effektiv resultierenden Differenz an Steuerersparnissen.

Steuerabzüge als Anreizinstrument

Die Auslösewirkung für Energiesparinvestitionen und die resultierenden Energieeinsparungen durch steuerliche Abzüge von Energieinvestitionen sind ungewiss. Wie erwähnt ist der Verbilligungseffekt vom steuerbaren Einkommen der EigentümerInnen abhängig und steigt für gleiche Massnahmen mit dem Einkommen. Steuerabzüge sind intransparent Sie müssen zuerst berechnet werden, wofür diverse Informationen benötigt werden, die nicht unmittelbar verfügbar sind (steuerbares künftiges Einkommen, Grenzsteuersatz, Absetzbarkeit ins Auge gefasster Massnahmen, ev. je für die kantonale und für die Bundessteuer verschieden). Andererseits sind steuerliche Abzüge für energetische Massnahmen ein Teil der üblichen Abzüge für den Liegenschaftsunterhalt und für die -erneuerung. Die HauseigentümerInnen werden diese Abzugsmöglichkeiten genau prüfen und möglichst weitgehend auszuschöpfen versuchen. Daher gehen wir von den folgenden Hypothesen aus:

- Die Abzugsmöglichkeiten werden von den meisten HauseigentümerInnen im Rahmen der Steuererklärung ausgeschöpft
- Für die Wirkungsweise des Instrumentes ist es entscheidend, ob die HauseigentümerInnen diese Abzüge schon im Investitionszeitpunkt berücksichtigt haben. Wir gehen davon aus, dass der Mitnahmeeffekt relativ gross ist und von der Informationspolitik, vom Vollzug der Steuerämter und von der Möglichkeit, zwischen dem Abzug der effektiven Unterhaltskosten und dem Pauschalabzug zu wählen, abhängt.

Die Rolle der Information und der Intermediäre

Wie schon erwähnt, spielt die Information für die Wirksamkeit der Steuerabzüge eine wesentliche Rolle. Die frühzeitige und gezielte Information der HauseigentümerInnen ist eine Voraussetzung dafür, dass die Steuerabzüge in die Richtung der damit anvisierten Ziele wirken und Investitionsentscheidung und -zeitpunkt beeinflussen. Neben den Informationsbemühungen der Steuerämter, die aus den oben genannten Gründen tendenziell begrenzt sein dürften, gehen

wir von der Annahme aus, dass die Information und die Beratung durch die in den Prozess der Planung, Projektierung und Ausführung involvierten Fachleute/Intermediäre (Planer, Ingenieure, Unternehmer, Energieberater, Treuhänder, Steuerberater, Kreditberater, etc.) die Wirksamkeit und die Ausschöpfung der steuerlichen Abzugsmöglichkeiten verbessern.

4. Informationsstand und Verhalten von LiegenschaftsbesitzerInnen in den Kantonen AG, BL und ZH - Umfrage-Ergebnisse

4.1 Einleitung

Aufgrund der Bestandesaufnahme der kantonalen Modelle und der Umfrage in den Kantonen wurden die Kantone AG, BL und ZH für die Befragung von je 200 EigentümerInnen ausgewählt. Massgeblich für diese Auswahl waren die folgenden Aspekte:

- Alle drei Kantone ermöglichten den Zugang zu EigentümerInnen-adressen für die auf diese Evaluation begrenzte Verwendung.
- Die drei Kantone unterscheiden sich bezüglich ihrer Abzugsmodelle, ihres Vollzuges und der Zeitdauer, seit der sie Steuerabzüge für energetische Massnahmen gewähren.

Die Praxis in den drei Kantonen kann kurz wie folgt charakterisiert werden (weiter Informationen s. Anahng A1):

	Kanton AG "freundlich-durchschnittlich"	Kanton Zürich "kritisch-zurückhaltend"	Kanton BL "genau, nur zusätzliche Massnahmen"
Modell seit wann	Bundessteuer seit 1988	Strenge Unterscheidung Unterhalt/Wertvermehrung. Seit 1983 auf Basis Dienstanleitung Regierungsrat	Nur Massnahmen, die über die gesetzlichen Vorschriften hinausgehen, auch für Neubauten vor 1980, erster Kanton in der CH
Abzugsberechtigte Massnahmen	wie Bundessteuer	etwa wie Bundessteuer	Baul. & haustechn. Massnahmen, Einsatz erneuerbarer Energie
Pauschalabzug für den Liegenschaftsunterhalt	Wechselpauschale 10%, 20% wie Bundessteuer	Wechselpauschale 20%, 20% (grosszügig)	Wechselpauschale 25%, 30%, energet. Abzüge zusätzlich zur Pauschale

	Kanton AG "freundlich-durchschnittlich"	Kanton Zürich "kritisch-zurückhaltend"	Kanton BL "genau, nur zusätzliche Massnahmen"
Höhe der Abzüge	100% erste 5 Jahre 50%	Abzug: max. 50% des wertvermehrenden Anteils der energetischen Investition	1/3 der abzugsberechtigten energetischen Investitionen
Informationspolitik	durchschnittlich, mit Wegleitung und Merkblatt auf Anfrage	zurückhaltend, nicht werbend, aber aktiv in den Medien in Veranlagungsphase	in Wegleitung und Medien
Vollzug: Nachweise/ Belege/Kontrollen	Aufstellung und Belege, in Grenzfällen nähere Abklärungen bis zu Besichtigung	Aufstellung und Belege, Vollzug aufwendig	Genauer Nachweis mit Rechnungsbelegen und energietechnischem Nachweis, Zus.-Arbeit mit Energiefachstelle
Charakterisierung des Kantons und seiner Energiepolitik	Umfeld hauseigentümerInnenfreundlich, energiepolitisch zurückhaltend	Skeptisch gegenüber Instrument, aktive Energiepolitik	Pionierkanton mit eigenem, weitergehendem Modell, aber nur Abzüge für energetisch gerechtfertigte, freiwillige Massnahmen
Einschätzung des Vollzuges der Abzüge	vermutlich kulant, voller Abzug der energetischen Massnahmen möglich	alle Abzüge müssen begründet werden. Abzug höchstens 50% des wertvermehrenden Teils	nur begründete Abzüge möglich, Vollzug energietechnisch kompetent

Tabelle 4: Charakterisierung der zur Auswahl vorgeschlagenen Kantone

Nach einem Pretest mit total 58 LiegenschaftseigentümerInnen in den drei Kantonen wurde im Zeitraum vom 22.8. - 29.8. 1996 von **IPSO** eine telefonische Befragung einer Zufallsstichprobe von je 200 LiegenschaftseigentümerInnen in den Kantonen AG, BL und ZH durchgeführt (technischer Bericht IPSO: siehe Anhang 3). Die Befragung soll Aufschluss über die folgenden Aspekte vermitteln:

- Informationsstand der LiegenschaftseigentümerInnen bezüglich der steuerlichen Abzugsmöglichkeiten von energetischen Investitionen bei bestehenden Bauten.
- Investitions- und Sanierungsverhalten in der Vergangenheit

- Realisierte bzw. nicht realisierte Steuerabzüge in der Vergangenheit sowie die Wirkungen der Abzüge
- Erfahrungen mit dem Vollzug der steuerlichen Abzüge
- Einstellungen/Meinungen zu den Abzugsmöglichkeiten und zu deren Wirkungen generell bzw. für den einzelnen Eigentümer/die Eigentümerin.

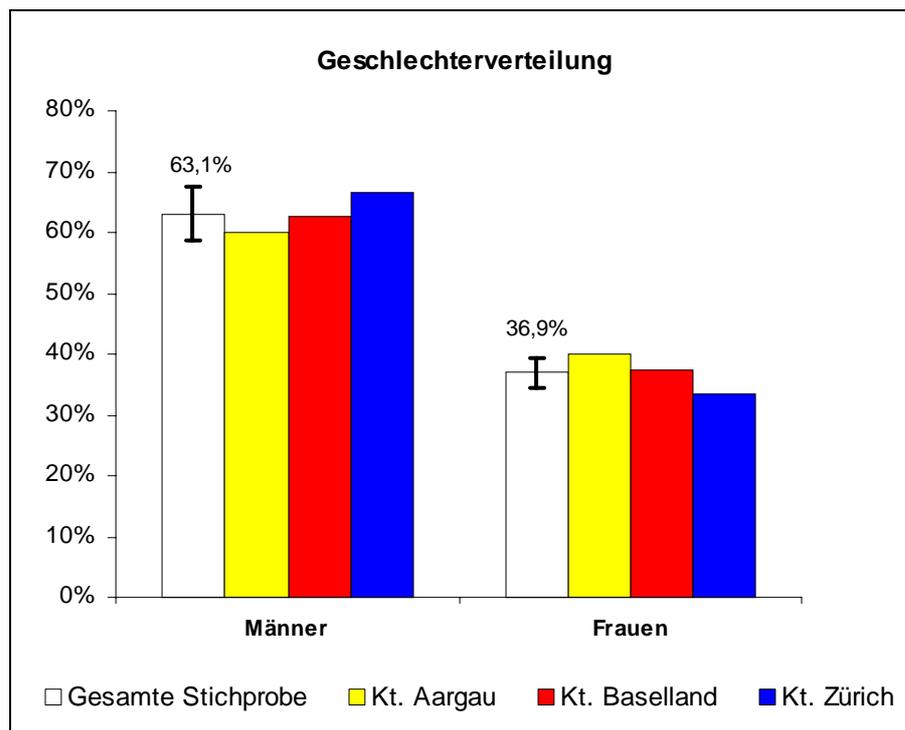
Die Ergebnisse dieser Befragung werden anschliessend ausgewertet und kommentiert. Die Auswertung hat zu einem grossen Teil explorativen Charakter, indem die Situation, der Informations- und Kenntnisstand der EigentümerInnen und ihr Verhalten erkundet werden.

4.2 Charakterisierung der Stichprobe

Geschlechtsspezifische Verteilung, Altersstruktur und Bildungsniveau

Rund 63% (379)¹¹ der 601 befragten GebäudeeigentümerInnen sind Männer. Betrachtet man die Geschlechterverteilung bezüglich der Kantonszugehörigkeit, so lassen sich keine wesentlichen Unterschiede erkennen (vgl. Figur 3). Die Anteile bewegen Sie im Vertrauensintervall ($\pm 7\%$) der Gesamtstichprobe.

11 Die Zahlen in Klammern geben jeweils die absolute Anzahl der GebäudeeigentümerInnen wieder.



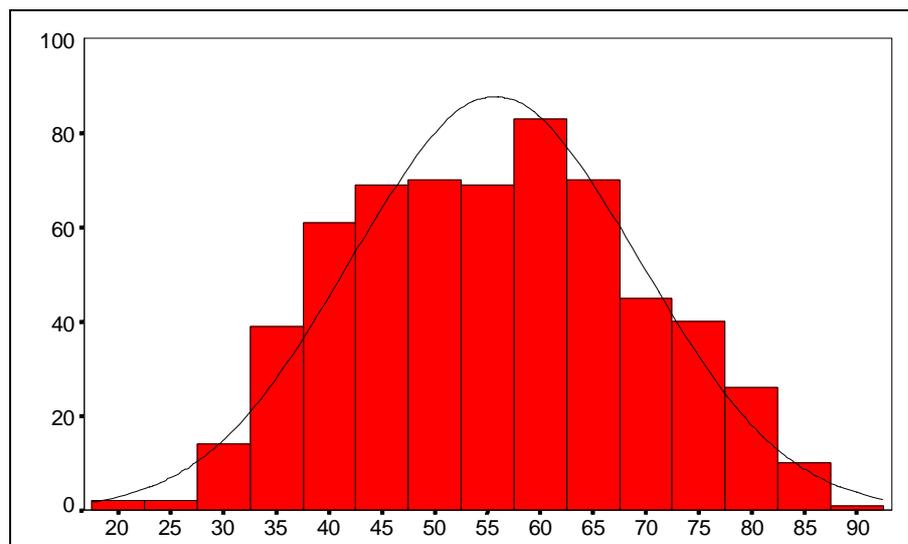
Figur 3: Geschlechterverteilung bei den befragten GebäudeeigentümerInnen; gut ein Drittel (222) sind Frauen (N=601). Es ist davon auszugehen, dass bei einem Teil dieser Eigentümer, bzw. Eigentümerinnen ein Partner oder eine Partnerin MiteigentümerIn ist.

Das Durchschnittsalter (Mittelwert¹²) der GebäudeeigentümerInnen der gesamten Stichprobe beläuft sich auf 55 Jahre - dabei ist kein statistisch signifikanter geschlechtsspezifischer Unterschied feststellbar (vgl. Anhang 4). Der Median¹³ der Altersverteilung ist nur unwesentlich höher. Altersmässig ist die Gesamtstichprobe nahezu normalverteilt (vgl. Figur 4):

12 Der Mittelwert μ entspricht dem arithmetischen Mittel der Stichprobe N:

$$\mu = (\sum \text{Alter})/N$$

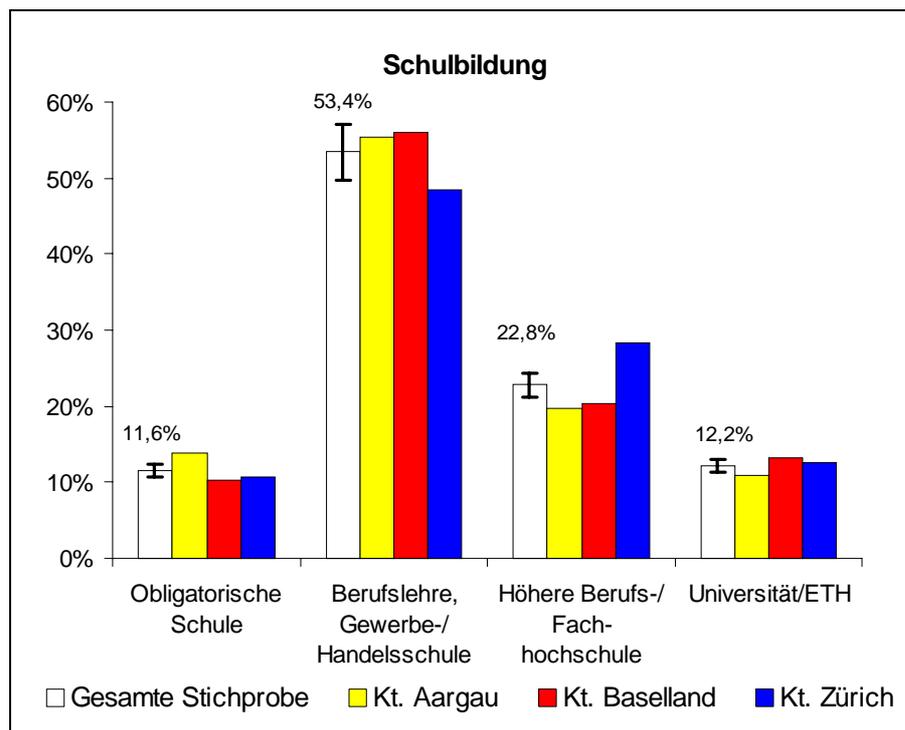
13 Der Median entspricht jenem Wert, unterhalb und oberhalb dessen genau 50% der Antworten liegen.



Figur 4: Altersverteilung der gesamten Stichprobe: Der Mittelwert beträgt 55,7 Jahre; die Standardabweichung gut 13 Jahre. Somit liegen 66% (400) der Befragten im Altersbereich von 42 bis 68 Jahren (N=601).

Die Altersstruktur der Befragten nach Kantonen weicht, statistisch betrachtet, nur für den Kanton Zürich wesentlich von der gesamten Stichprobe ab (vgl. Tabelle A-4 im Anhang 4). Das Durchschnittsalter der Zürcher GebäudeeigentümerInnen ist mit knapp 60 Jahren signifikant höher als das der Baselbieter und Aargauer EigentümerInnen.

Der überwiegende Anteil der Befragten verfügt über eine mittlere Schulbildung/Ausbildung: Rund 53% (318) der Befragten gaben an, als letzte Schulausbildung eine Berufslehre, Gewerbe- oder Handelsschule abgeschlossen zu haben (vgl. Figur 5).



Figur 5: Verteilung der Schulbildung. Die Prozentangaben beziehen sich auf die Anteile an der gesamten Stichprobe (N=596; 5 Befragte haben keine Angaben zur Schulbildung gemacht.)

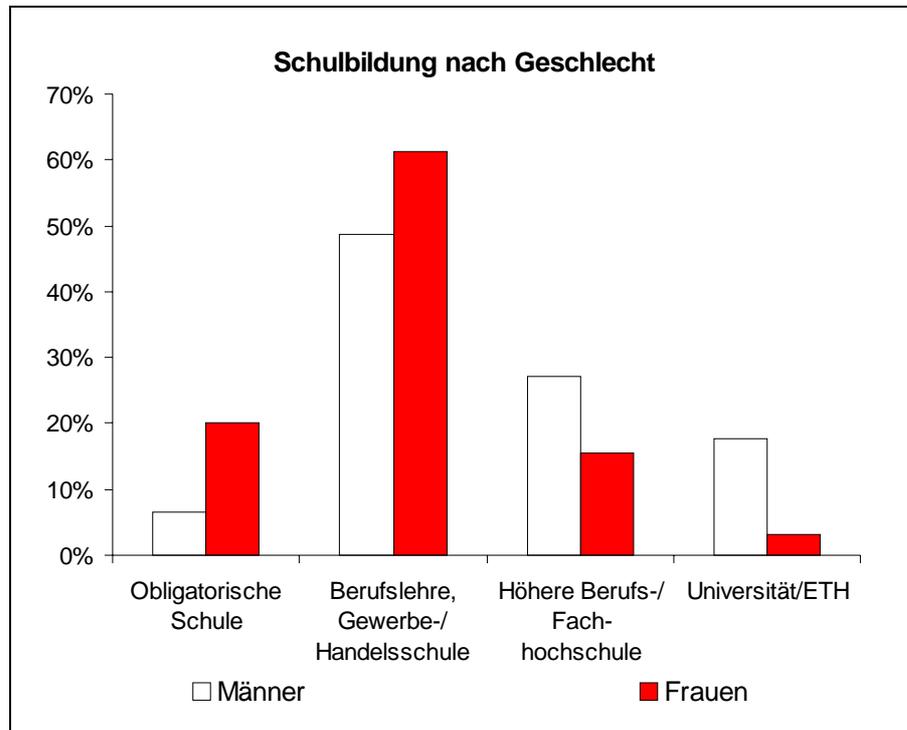
Jeweils knapp 12% (69) der Befragten (sowohl mit als auch ohne Berücksichtigung der Kantonszugehörigkeit) haben nur die obligatorische Schule besucht, bzw. haben einen Universitätsabschluss (73). Der Kanton Zürich weist einen deutlich höheren Anteil mit einem Abschluss an einer höheren Berufs-/Fachhochschule auf: Über 28% gegenüber 23% bei der gesamten Stichprobe. Dafür liegt der Anteil der befragten Zürcher GebäudeeigentümerInnen, die eine Berufslehre, Handels- oder Gewerbeschule absolviert haben um 5% tiefer als bei der gesamten Stichprobe.

Das Bildungsniveau ist bezüglich der Altersgruppen (vgl. Anhang A4) beinahe gleichverteilt¹⁴: Lediglich in der Gruppe der Liegenschaftsei-

14 d.h. die einzelnen Altersgruppen sind in den jeweiligen Bildungsniveaus jeweils beinahe gleich stark vertreten (je ca. 25%)

gentümerInnen mit nur obligatorischer Schulbildung sind die über 65jährigen mit 40% (28 von 69)¹⁵ "übervertreten".

Deutliche Unterschiede zeigt dagegen die geschlechterspezifische Verteilung der Schulbildung (vgl. dazu Figur 6)



Figur 6: Geschlechterspezifische Verteilung der Schulbildung: Über 80% (179 von 220) der weiblichen EigentümerInnen verfügen lediglich über einen obligatorischen Schulabschluss und/oder über eine Berufslehre. Bei den Männern macht dieser Anteil knapp 56% (208 von 376) aus (N=596).

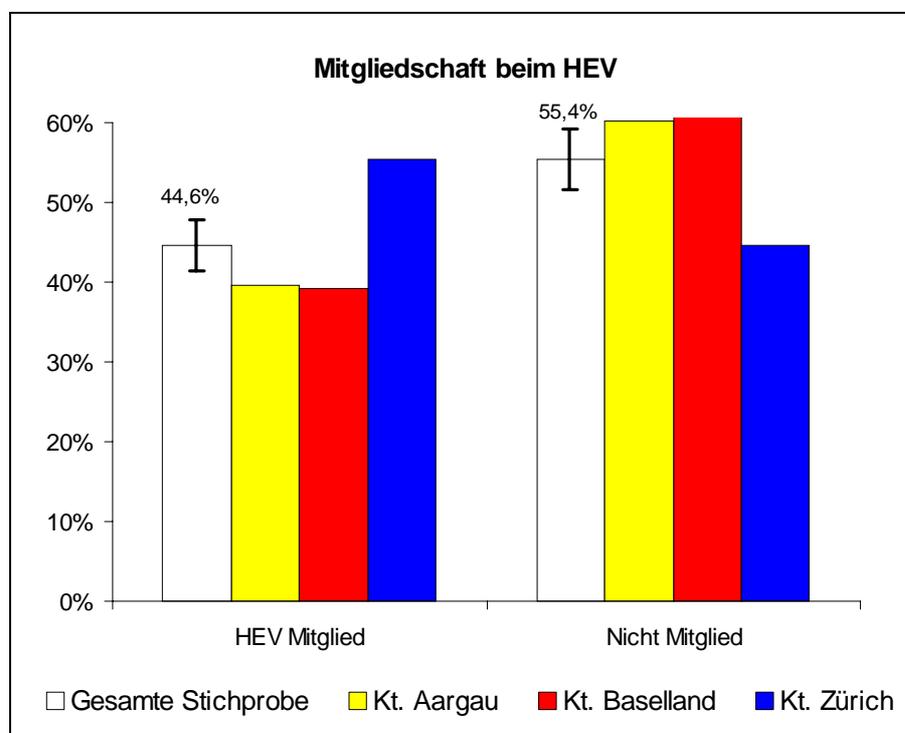
Es sind in erster Linie die über 65jährigen Frauen, die diese gegenüber den Männern deutlich abweichende Verteilung verursachen.

15 Von den Befragten haben insgesamt 69 nur obligatorische Schulbildung geleistet. 28 davon waren über 65.

4.3 Verhalten bei der Gebäudebewirtschaftung

4.3.1 Mitgliedschaft beim Hauseigentümerverband/ Anzahl Liegenschaften

Figur 7 zeigt die Zugehörigkeit der GebäudeeigentümerInnen zum Hauseigentümerverband (HEV). Über die gesamte Stichprobe hinweg betrachtet, gehören rund 45% (241) der Befragten dem HEV an. Dabei ist zwischen den Kantonen ein deutlicher Unterschied beobachtbar: Im Kanton Zürich sind 55% HEV-Mitglied, während in den Kantonen Baselland und Aargau der Anteil lediglich bei knapp 40% liegt.



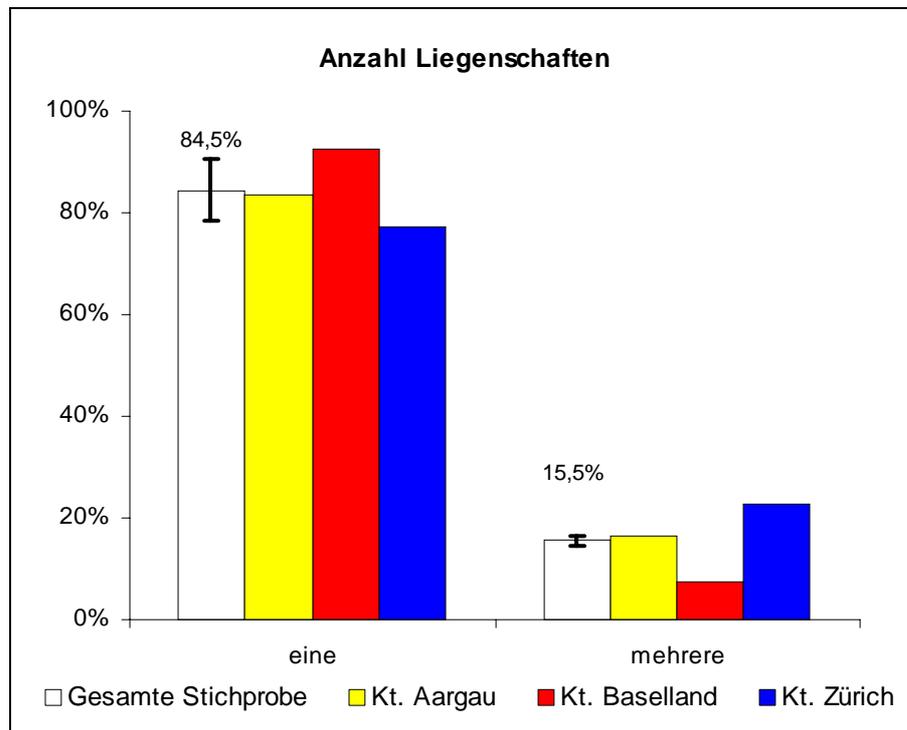
Figur 7: Mitgliedschaft beim Hauseigentümerverband (HEV; N=540)¹⁶

Geschlechtsspezifisch ist bezüglich HEV-Mitgliedschaft kein Unterschied vorhanden. Betrachtet man die HEV-Zugehörigkeit bezüglich

¹⁶ Der Anteil der "Missing Values", also jener, die keine Angabe machten, beträgt hier über 10% (61), weil diese Frage im Pretest nicht gestellt wurde - die Aussage tatsächlich verweigert haben lediglich 4.

Alter und Bildungsniveau, so erhält man folgendes Bild: Insbesondere die jüngeren (Altersgruppe bis 45) und/oder jene die über eine höhere Schulbildung verfügen (Fachhochschule/Universität) sind eher HEV-Mitglied.

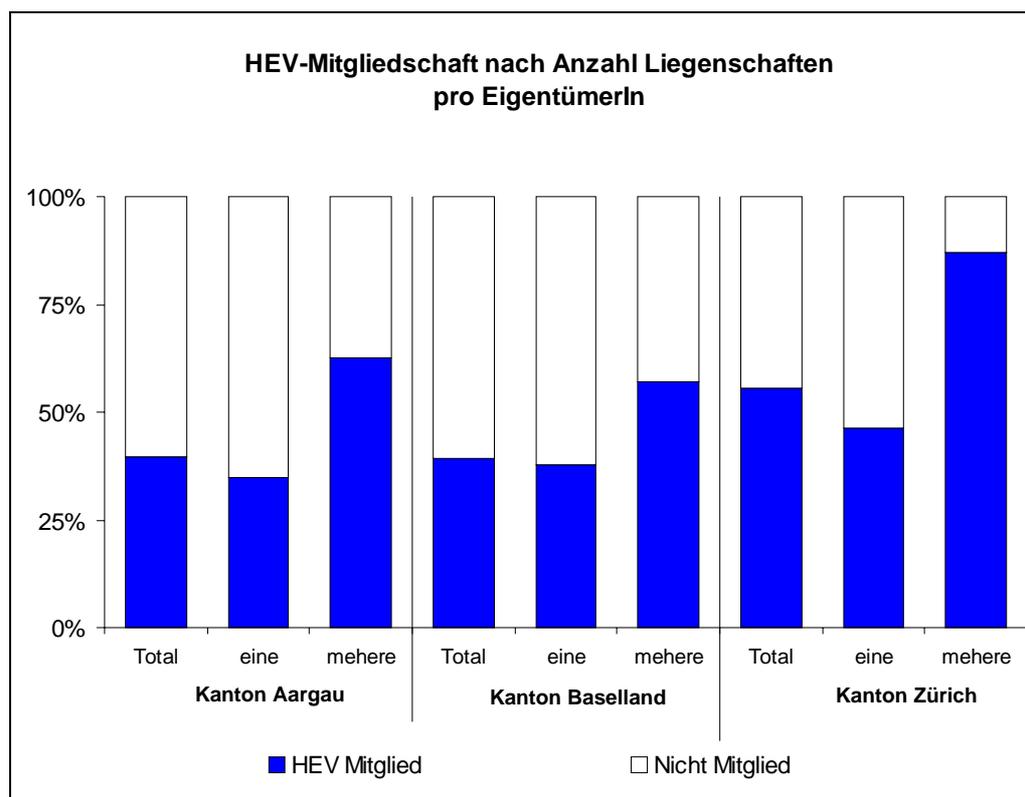
Über 80% (508) der Befragten besitzen lediglich eine Liegenschaft. Insbesondere im wenig verstädterten Kanton Baselland ist dieser Anteil mit 92% (186 von 201) deutlich höher. Umgekehrt zeigt sich das Bild im Kanton Zürich:



Figur 8: Anzahl Liegenschaften pro EigentümerIn (N=601)

Die Verteilung der Liegenschaftszahl bezüglich Altersgruppen und Bildungsniveau weist keine Besonderheiten auf. Bezüglich Geschlecht ist lediglich im Kanton Baselland eine deutliche Abweichung feststellbar: Der Anteil der Frauen an den GebäudeeigentümerInnen mit mehreren Liegenschaften beträgt 73% (11 von 15) - während lediglich 37% (75 von 201) der befragten Baselländer GebäudebesitzerInnen weiblich sind.

Interessant ist der starke Zusammenhang zwischen der Anzahl Liegenschaften pro EigentümerIn und der HEV-Mitgliedschaft:



Figur 9: HEV-Mitgliedschaft nach Anzahl Liegenschaften, differenziert nach Kantonen (N=540, Begründung vgl. Fussnote 16)

Es zeigt sich in allen Kantonen dasselbe Bild: Der Anteil der HEV-Mitglieder ist bei jenen Befragten, die mehrere Liegenschaften besitzen, durchwegs deutlich höher. Dies dürfte eine Folge der mit dem Besitz und der Vermietung mehrerer Liegenschaften verbundenen Fragen und Probleme sein, welche ein grösseres Engagement der LiegenschaftsbesitzerInnen nach sich ziehen und das Bedürfnis nach zusätzlichen, unterstützenden Informationen schaffen.

4.3.2 Verhalten bei der Liegenschaftsverwaltung und bei Investitionen

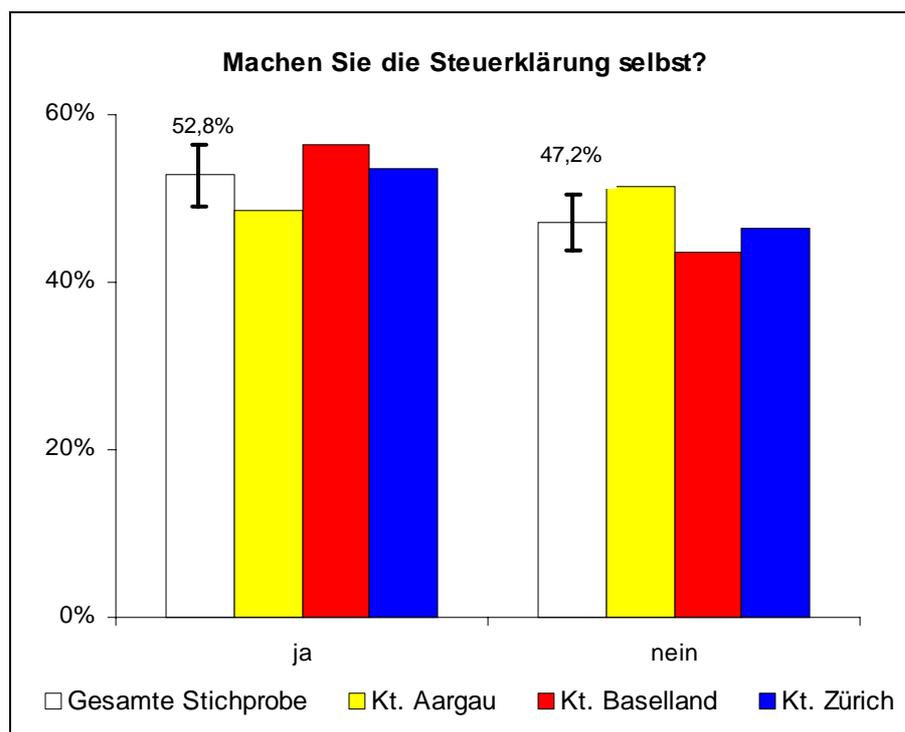
Mit Hilfe der folgenden Angaben soll der Informationsstand der LiegenschaftsbesitzerInnen und die Beanspruchung der Steuerabzüge detaillierter analysiert werden. Dabei ist es von Bedeutung, wer,

wann, was investiert hat, ob er/sie an der Entscheidung zumindest mitbeteiligt ist und ob er/sie sich mit der Steuererklärung überhaupt abgibt.

Die implizite Hypothese lautet: Angesichts der Vielzahl von Informationen, die für GebäudeeigentümerInnen relevant sind, beschaffen sich EntscheidungsträgerInnen vor allem dann bestimmte Informationen, wenn sie diese gerade benötigen (rationales Verhalten zur Minimierung der Informationskosten), bzw. delegieren die Beschaffung der relevanten Informationen an Berater (wie TreuhänderInnen und SteuerberaterInnen). Falls diese Hypothesen zutreffen, dann gehören vor allem jene, die den Unterhalt und die Verwaltung der Liegenschaft selbst in die Hand nehmen sowie diejenigen, die kompetente BeraterInnen haben, zu der Zielgruppe, die über die Möglichkeit eines Steuerabzuges informiert sein sollte resp. ihn bereits einmal angewendet hat. Dabei ist es von Bedeutung, wann ein/e GebäudeeigentümerIn das letzte Mal in die Liegenschaft investiert hat (hier interessieren vor allem jene, die seit 1980 investiert haben).

Verhalten bei der Steuererklärung

Fast die Hälfte der LiegenschaftseigentümerInnen delegiert die Steuererklärung an Dritte (vor allem an TreuhänderInnen und SteuerberaterInnen). Das dürfte Auswirkungen auf den Informationsstand bezüglich der Steuerabzüge sowie auf die Wirksamkeit der Abzüge haben: Es gehört zur Aufgabe dieser BeraterInnen, ihre Klientel über die Möglichkeiten zur Minimierung der Steuern zu beraten, d.h. sie unter anderem auch auf die Möglichkeit zur Vornahme der Abzüge für energetische Massnahmen bei Unterhalts- und Sanierungsmassnahmen hinzuweisen. Zusätzlich werden solche Arbeiten oft auch unter Berücksichtigung steuerlicher Aspekte terminlich festgelegt.



Figur 10: Antworten zur Frage: "Machen Sie die Steuererklärung selbst?". Jeweils rund die Hälfte der Befragten delegiert die Erstellung der Steuererklärung an andere (N=600).

Dabei sind es eher die weiblichen Liegenschaftseigentümerinnen, die die Steuererklärung nicht selbst ausfüllen (vgl. Anhang 4; z.B. Kt. BL: 54% (47 von 87) jener, die die Steuererklärung nicht selbst ausfüllen, sind weiblich - hingegen sind nur 37% (75 von 201) aller befragten GebäudeeigentümerInnen im Kt. BL Frauen). Ein Zusammenhang scheint auch zum Bildungsniveau zu existieren: EigentümerInnen, die über eine höhere Schulbildung (Fachhochschule/Universität) verfügen, füllen die Steuererklärung eher selber aus¹⁷.

Der Einfluss des Alters der Befragten ist gering. Bei denjenigen, die die Steuererklärung selbst ausfüllen, sind die unter 45-jährigen eher leicht über- und die über 65-jährigen eher leicht untervertreten.

17 Diese Aussagen sind relativ zu verstehen. Absolut betrachtet haben z.B. im Kt. BL 65 Befragte mit mittlerer Schulbildung und 45 mit höherer Schulbildung angegeben, die Steuererklärung selbst auszufüllen. Der Anteil der EigentümerInnen mit mittlerer Schulbildung beträgt im Kt. BL 66,3%. Bei denjenigen, die die Steuererklärung selbst ausfüllen, sind sie jedoch mit 59,1% untervertreten.

Die Mitgliedschaft im Hauseigentümergebiet scheint aufgrund der Befragung keinen (oder zumindest keinen klar erkennbaren) Einfluss auf den Entscheid zu haben, die Steuererklärung selbst auszufüllen oder nicht. Auch die Anzahl der Liegenschaften pro BesitzerIn hat keinen erkennbaren Einfluss auf den Entscheid, die Steuererklärung selbst zu machen.

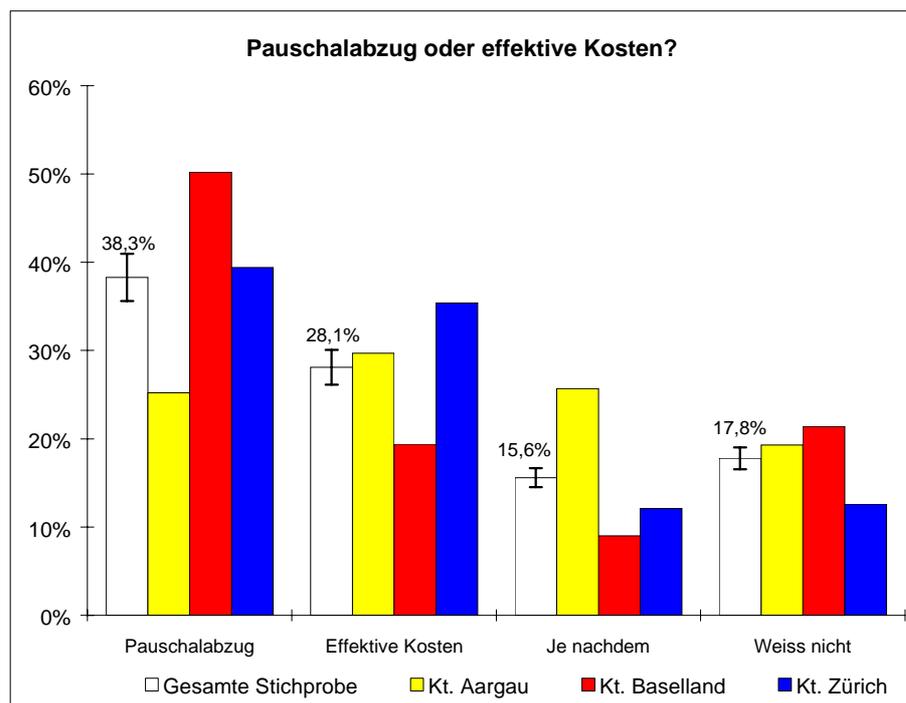
Tabelle 5 zeigt auf, an wen das Ausfüllen der Steuererklärung delegiert wird: Schwergewichtig an den/die TreuhänderIn.

	PartnerIn	TreuhänderIn	SteuerberaterIn	Andere	Stichprobe
Gesamte Stichprobe	12,2%	39,0%	27,9%	20,9%	N=282; A=287
Kt. Aargau	12,5%	26,9%	29,8%	32,7%	N103; A=106
Kt. Baselland	19,5%	36,8%	26,4%	17,2%	N=87; A=87
Kt. Zürich	5,4%	56,5%	28,3%	12,0%	N=92; A=94

Tabelle 5: Wer macht die Steuererklärung? (N=282)¹⁸. Angaben in Prozent der Antworten, da Mehrfachantworten möglich waren. "A" bezeichnet jeweils die Anzahl Antworten; "N" die Stichprobengrösse.

Figur 11 zeigt das Abzugsverhalten der GebäudeeigentümerInnen auf: Insgesamt ist der Pauschalabzug beliebt (vor allem im Kanton Baselland, wo im übrigen die Abzüge für energetische Massnahmen auch zusätzlich zum Pauschalabzug gewährt werden). Der Abzug der effektiven Kosten wird in erster Linie im Kanton Zürich verstärkt praktiziert (vielleicht deshalb, weil der Kt. ZH die Wechselpauschale bisher nicht kannte, sondern die Fixpauschale hatte, so dass viele GebäudeeigentümerInnen nicht die Pauschale nutzten sondern die effektiven Unterhaltskosten deklarierten).

18 Diese Frage wurde nur jenen gestellt, die die vorangegangene Frage "Machen Sie die Steuererklärung selbst?" mit nein beantwortet haben. Deshalb der geringe Stichprobenumfang.

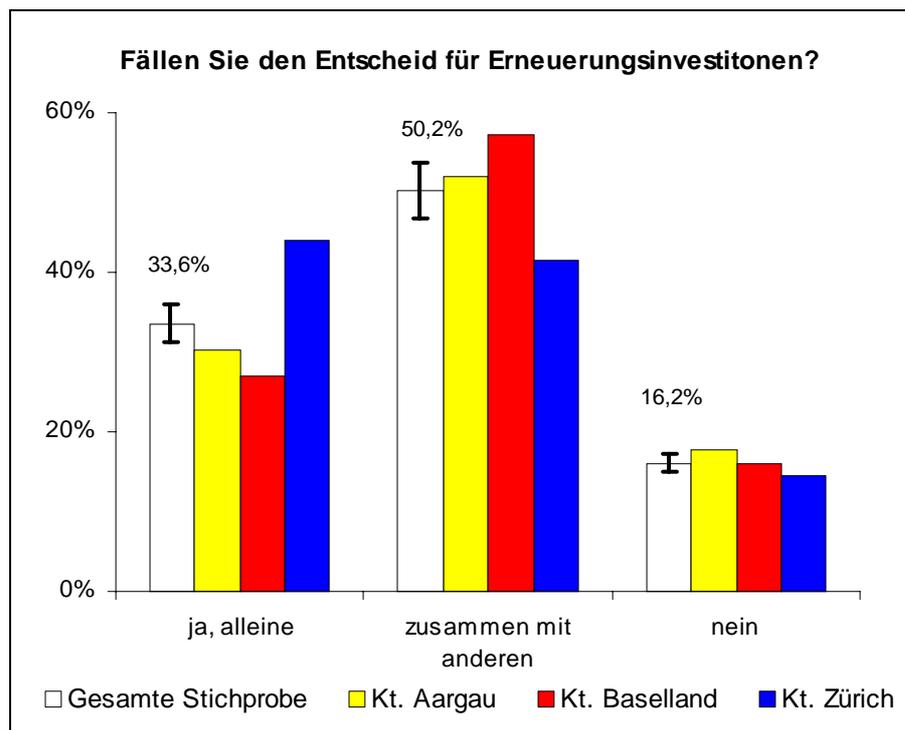


Figur 11: Wie werden Investitionen in der Steuererklärung abgezogen? (N=601)

Es besteht zudem ein bestimmter Zusammenhang zwischen der Art des Steuerabzuges (Pauschal/effektiv/je nachdem) und der persönlichen Einschätzung der Wichtigkeit, steuerliche Abzüge zu tätigen: EigentümerInnen, für welche die Ausschöpfung aller Abzugsmöglichkeiten eine hohe Priorität hat, scheinen den effektiven Abzug resp. die jeweils günstigste Abzugsmöglichkeit zu bevorzugen. D.h. sie scheinen eher bereit zu sein, bei jeder Steuererklärung die für sie günstigste Variante der Unterhaltskostenabzüge zu ermitteln und nicht den Komfort des Pauschalabzuges zu nutzen.

In Figur 12 ist wiederum ein geschlechtsspezifischer Zusammenhang beobachtbar: Männer neigen eher dazu, die Entscheidung alleine zu treffen. Frauen scheinen sie dagegen vorzugsweise zusammen mit dem (Ehe)-Partner¹⁹ vorzunehmen oder sie ganz zu delegieren. Vor allem ältere EigentümerInnen scheinen es aber vorzuziehen, den Investitions-Entscheid nicht zu delegieren.

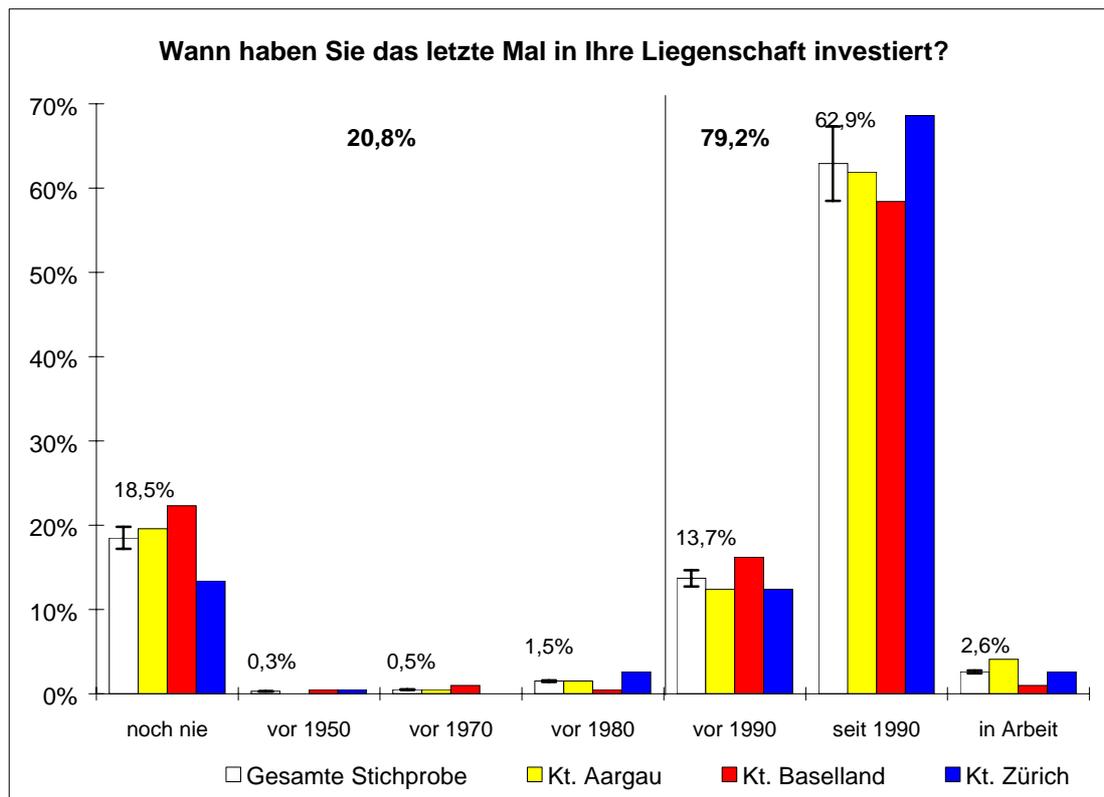
¹⁹ vgl. Frage 12: In allen Kantonen haben über 85% angegeben, den Entscheid zusammen mit dem Partner zu treffen.



Figur 12: Entscheidungsfindung bei Erneuerungsinvestitionen (N=601)

Investitionsverhalten

Rund 20% (122) der Befragten geben an, noch nie oder dann allenfalls vor sehr langer Zeit in ihre Liegenschaft investiert zu haben (nicht nur energetische Investitionen). Gründe dafür können einerseits das Gebäudealter und andererseits die Besitzdauer der Baute sein. Der Anteil jener, die die Investitionsentscheidung an andere delegiert hat, ist bei den noch nie sanierten Liegenschaften leicht höher. Ein Teil dieser EigentümerInnen dürfte professionell im Immobilienbereich operieren und daher über kürzlich erworbene Liegenschaften verfügen, an denen noch keine Sanierungs- oder Unterhaltungsinvestitionen fällig wurden. Ein anderer Teil hat den Investitionsentscheid u.U. soweit delegiert, dass sie nicht mehr im Bilde sind, wann das letzte Mal investiert wurde.

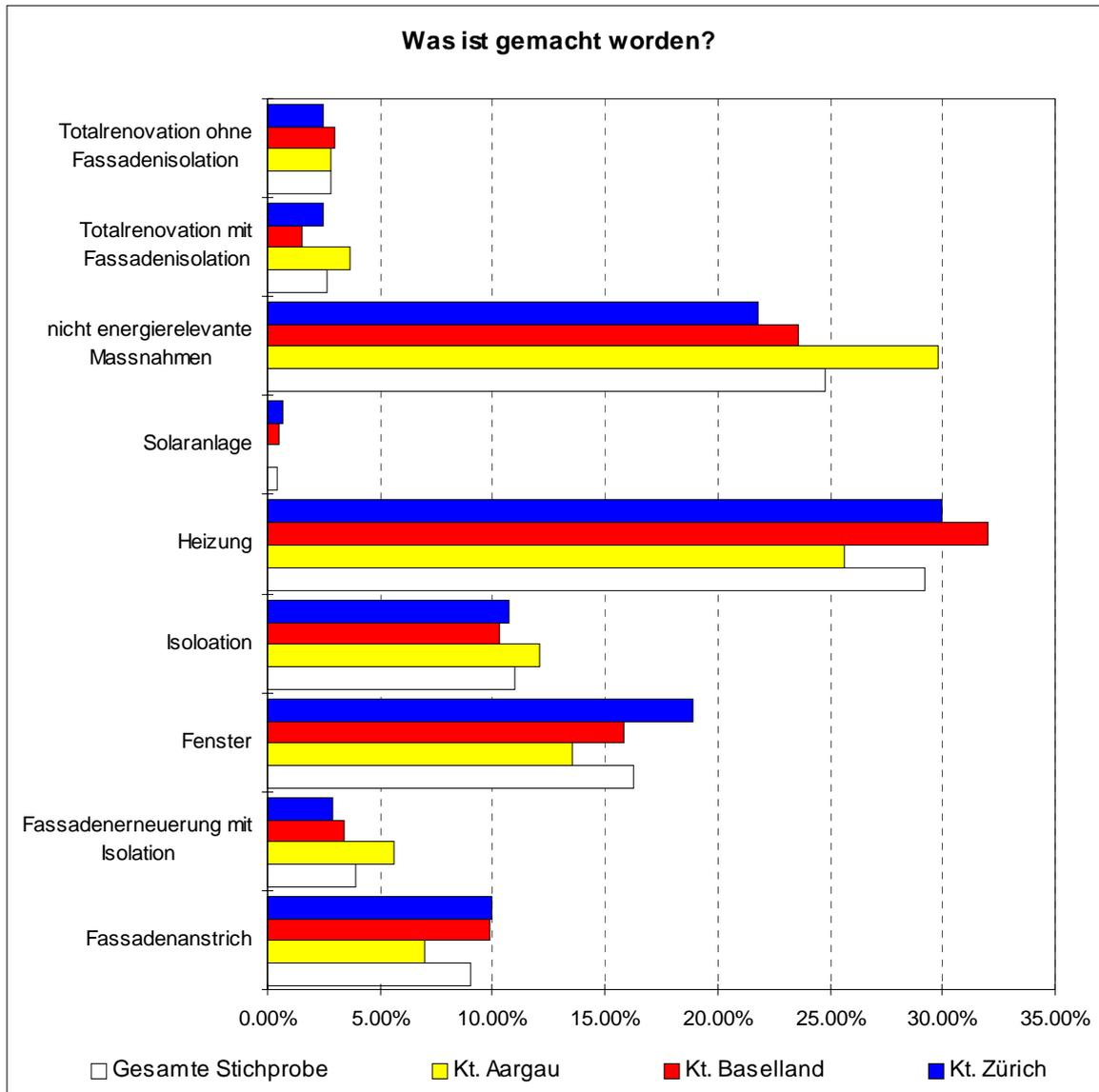


Figur 13: Investitionsverhalten: Knapp 80% (463) der Befragten haben seit 1980 in die Liegenschaften investiert und hätten somit für die Investitionen Steuerabzüge beantragen können (N=585).

Figur 14 zeigt, dass in allen Kantonen die häufigste Investition/Sanierungsmassnahme der Ersatz, bzw. die Erneuerung der Heizung war: Gut 30% (204 von 698 Antworten) aller angegebenen Sanierungsmassnahmen waren Heizungsinvestitionen und 43% (204 von 469 Befragten) derjenigen, die in ihre Gebäude investiert haben, haben Heizungssanierungen vorgenommen. Der Anteil der nicht energierelevanten Massnahmen zusammen²⁰ beläuft sich auf 33% (236 von 698 Antworten) aller angegebenen Sanierungsmassnahmen und wurde bei 51% (236 von 469 Befragten) aller sanierten Gebäude vorgenommen. Absolut betrachtet haben aber nur 24.5% der investierenden GebäudeeigentümerInnen (115) nur nichtenergetische Inves-

²⁰ Die Rubriken "nicht energierelevante Massnahmen" und "Fassadenanstrich" werden hier als nicht energierelevante Investitionen betrachtet. Der Fensterersatz gilt als energetische Massnahme. Auch wenn nicht explizit Energiesparfenster verwendet werden, kann davon ausgegangen werden, dass das neue Fenster einen erheblich verbesserten k-Wert aufweist.

titionen getätigt²¹. Der Anteil jener InvestorInnen, die Steuerabzüge hätten vornehmen können, beträgt somit 75% (354) der investierenden EigentümerInnen resp. 59% vom Total aller GebäudeeigentümerInnen (601).

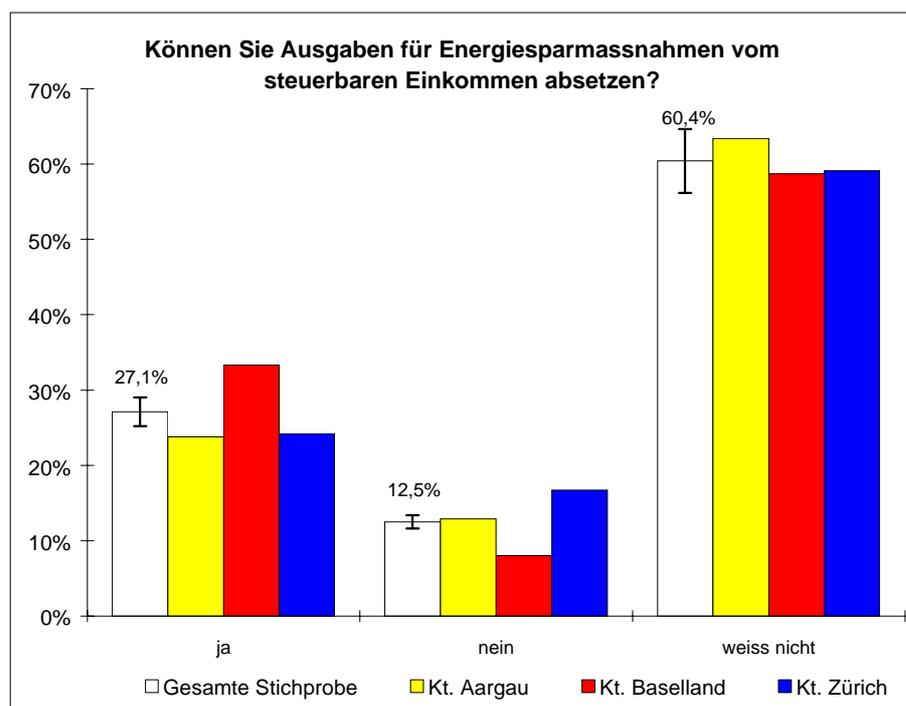


Figur 14: Was haben Sie saniert? (N=698; bei 469 Fällen, m.a.W. bei 469 Sanierungen wurden insgesamt 698 verschiedene Sanierungsmaßnahmen vorgenommen). Angaben in Prozent der Antworten, da Mehrfachantworten möglich waren

21 Das bedeutet, dass von den total 236 nichtenergetischen Massnahmen 121 im Verbund mit energierelevanten Massnahmen vorgenommen wurden.

4.4 Informationstand der LiegenschaftsbesitzerInnen

Rund 27% (163) der befragten LiegenschaftsbesitzerInnen kennen die Möglichkeit von steuerlichen Abzügen für energetische Investitionen, 12% (75) sind falsch und über 60% (363) sind gar nicht informiert (vgl. Figur 15). Die EigentümerInnen aus dem Kanton Baselland sind am besten informiert (sie weisen sowohl den höchsten Anteil richtiger als auch den kleinsten Anteil falscher Information auf). Das könnte eine Folge der Tatsache sein, dass im Kt. BL auch bei der Verwendung des Pauschalabzuges für den Gebäudeunterhalt zusätzlich energetische Massnahmen abgezogen werden können und daher EigentümerInnen, die den Pauschalabzug machen, besser über die energetischen Abzüge informiert sind als in den anderen Kantonen.



Figur 15: Informationsstand bezüglich der Möglichkeiten von Steuerabzügen für energetische Massnahmen (N=601)

Obwohl die Abzugsmöglichkeiten in diesen drei Kantonen seit 8 Jahren (Kt. AG) bis 16 Jahren (Kt. BL) bestehen und rund 60% (354 von 601) der befragten GebäudeeigentümerInnen abzugsberechtigte Investitionen vorgenommen haben, ist der Anteil der EigentümerInnen,

die diese Möglichkeit bei der Befragung kannten, mit 27% (163) erstaunlich niedrig.

Versucht man, nur jene GebäudeeigentümerInnen zu berücksichtigen, die:

- a) abzugsberechtigte Investitionen vorgenommen haben und
- b) die Investitionen im Zeitraum seit 1980 getätigt haben,

so resultiert ein leicht besserer Informationsstand von 30% (87 von 289) richtigen Antworten und eine kleinere Streuung zwischen den Kantonen (Aargau: 29.9%; Baselland: 32%; Zürich: 28.6%).

Im Anhang 4 wurde der Informationsstand nach den Kriterien "Geschlecht", "Altersgruppe", "Bildung" und "HEV-Mitglied" analysiert. Dabei zeigte sich folgendes Bild:

- In den Kantonen Baselland und Aargau sind die männlichen Gebäudeeigentümer deutlich besser informiert.
- Das Alter scheint einen leichten Einfluss auf den Informationsstand zu haben, indem sich die unter 45-jährigen als besser informiert erweisen (zwischen 25% und 40% haben richtig geantwortet).
- Einen offensichtlichen Einfluss hat das Bildungsniveau: In allen Kantonen haben 30-65% der EigentümerInnen, die eine Fachhochschule/Universität abgeschlossen haben, die Frage richtig beantwortet.
- Überraschenderweise keinen Einfluss hat die Mitgliedschaft beim HEV. Das ist ein Hinweis auf die Wirksamkeit bzw. auf mögliche Verbesserungen der Informationsarbeit des HEV in diesen Belangen.
- Ebenfalls einen deutlich positiven Einfluss auf den Informationsstand zeitigt das selbständige Ausfüllen der Steuererklärung (siehe Tabelle 6):

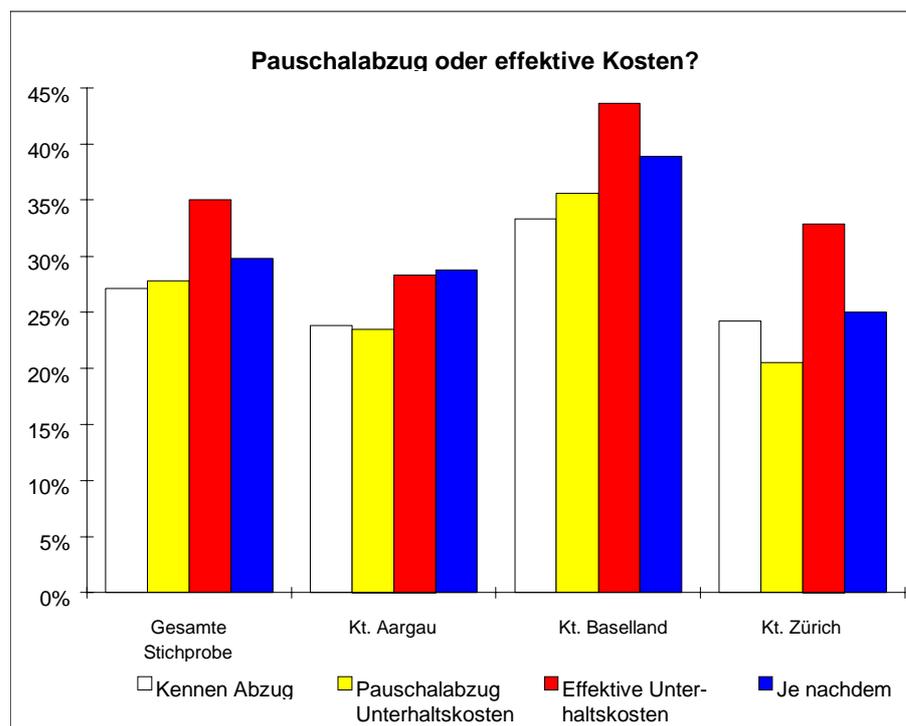
Sind Abzüge möglich?	Füllen Sie die Steuererklärung selber aus?			
	Ja	Nein	keine Angabe	Total
Ja	117	45	1	163
%	36.9%	15.9%	100%	27.1%
%	71.8%	27.6%	0.6%	
Nein	39	36		75
%	12.3%	12.7%		12.5%
%	52.0%	48%		
Weiss nicht	161	202		363
%	50.8%	71.4%		60.4%
%	44.4%	55.6%		
Total	317	283	1	601
%	52.7%	47.1%	0.2%	

Tabelle 6: Zusammenhang zwischen der Art der Erstellung der Steuererklärung und dem Wissen um die Abzugsmöglichkeiten (N=601)

Vor allem diejenigen EigentümerInnen, die die Steuererklärung selber ausfüllen, haben die Frage richtig beantwortet (72%, d.h. 117 von 163, der richtigen Ja-Antworten) und wissen von der Abzugsmöglichkeit. Ebenso deutlich sind die Kenntnislücken bei jenen, die die Steuererklärung delegieren (84% "Nein"- bzw. "Weiss Nicht"-Antworten, insgesamt 238, vgl, Tabelle 6).

Die Art, wie in der Steuererklärung Investitionen abgesetzt werden, hat ebenfalls einen Einfluss auf das Wissen um die Abzugsmöglichkeiten:

Diejenigen EigentümerInnen, die die effektiven Kosten für den Liegenschaftsunterhalt absetzen oder die die jeweils günstigere Variante wählen (d.h. diejenigen die je nach Verhältnissen zwischen dem Pauschalabzug und dem Abzug der effektiven Kosten wechseln), sind in allen Kantonen deutlich besser informiert: 30% und 33% dieser Befragten, mit einem Spitzenwert im Kanton Baselland (43%, d.h. 17 von 39, siehe Figur 16).



Figur 16: Zusammenhang zwischen den Kenntnissen der EigentümerInnen über die im Kanton möglichen Abzugsarten für den Liegenschaftsunterhalt und dem Wissen um die Möglichkeit zusätzlicher Abzüge bei energetischen Massnahmen: Von der Gesamtstichprobe aller Befragten kennen ca. 27% (163, "Kennen Abzug") die Abzugsmöglichkeit für energetische Investitionen. Von jenen EigentümerInnen, die beim Liegenschaftsunterhalt den Pauschalabzug machen, sind knapp 28% (64) richtig informiert; ein ähnlichen Informationsgrad weisen jene auf, die jeweils vorteilhaftere Variante (Pauschalabzug bzw. Abzug der effektiven Kosten: 29% resp. 28 Befragte). Deutlich besser informiert sind jene, die jeweils die effektiven Kosten abziehen (34% resp. 57 EigentümerInnen).

Ein leicht widersprüchliches Bild liefert die Gegenüberstellung von Informationsstand und der Bedeutung, die die Ausschöpfung aller Abzugsmöglichkeiten für die Befragten hat:

- In den Kantonen Aargau und Baselland sind diese beiden Parameter negativ korreliert - m.a.W: Gerade jene Eigentümer, denen Abzugsmöglichkeiten nicht so wichtig erscheinen, sind deutlich besser informiert.

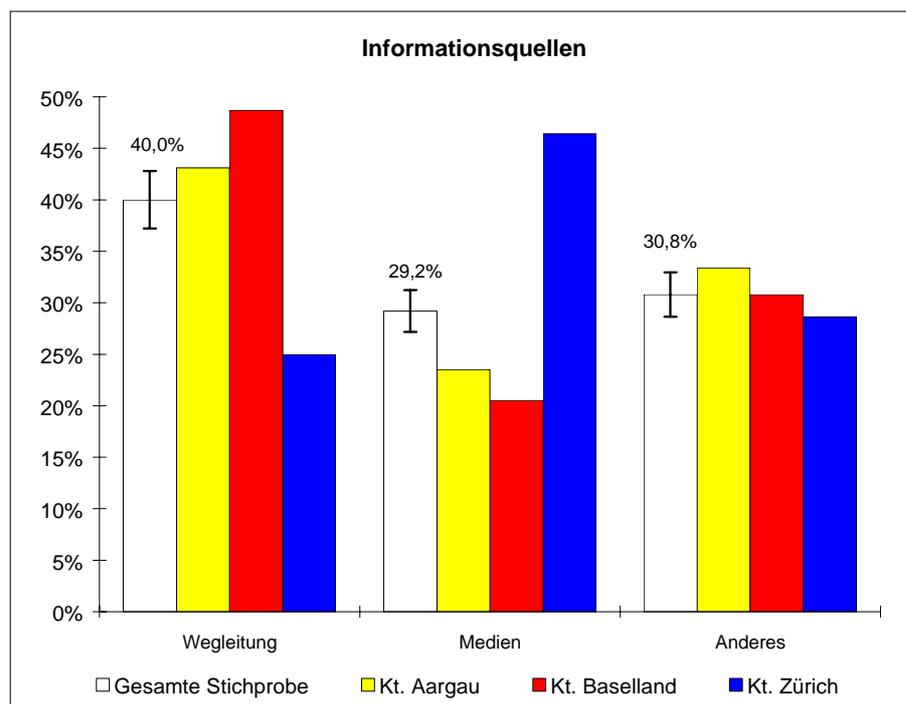
- Lediglich im Kanton Zürich ist die Beziehung zwischen diesen beiden Parametern erwartungsgemäss positiv korreliert: Vom Subset jener EigentümerInnen, denen Abzugsmöglichkeiten wichtig erscheinen, wissen 28.4% um den Steuerabzug für Energiesparmassnahmen (gegenüber 24.2% bei allen befragten ZürcherInnen).

Neben dem Wissen um die **Abzugsmöglichkeit** für energetische Massnahmen wurde auch geprüft, ob diese EigentümerInnen wissen, in welchem **Umfang** diese Investitionen als Unterhaltskosten abgesetzt werden können. Dabei zeigt es sich, dass 2/3 derjenigen, die zwar wissen, dass man Energiesparmassnahmen von den Steuern absetzen kann, keine Ahnung haben, in welchem Ausmass sie abzugsberechtigt sind. Insgesamt haben 3 Befragte im Kanton Zürich (6.3%), gerade einer im Kanton Aargau (2.1%) und keiner im Kanton Baselland die Frage richtig beantwortet.

Die wichtigsten Informationsquellen zu den Steuerabzügen für energetische Massnahmen (Frage 19) sind die Wegleitung zur Steuererklärung und die Medien (vgl. Figur 17).

Interessant ist der Unterschied zwischen den Aussagen der Befragten im Kanton Zürich und denjenigen in den Kantonen AG und BL: Während im Aargau und in Baselland deutlich über 48% (38) Informationen der Wegleitung zur Steuererklärung verdanken, sind es in Zürich hauptsächlich die Medien (46%) (26), die als wichtige Informationsquelle angegeben werden²². Gemäss Angaben der Steuerverwaltung des Kantons Zürich erfolgt in den Veranlagungsperioden über die Medien eine intensive Information der Steuerpflichtigen über steuerliche Belange. In der Wegleitung fehlt hingegen ein Verweis auf diese Steuerabzüge. Das könnte diese Abweichung gegenüber den andern Kantonen erklären.

22 Die %-Zahlen beziehen sich auf die Anzahl Antworten (Mehrfachantworten), vgl. Figur 7.



Figur 17: Informationsquellen; Angaben in % der Antworten, da Mehrfachantworten möglich waren (N=162, Anzahl Antworten 185)²³

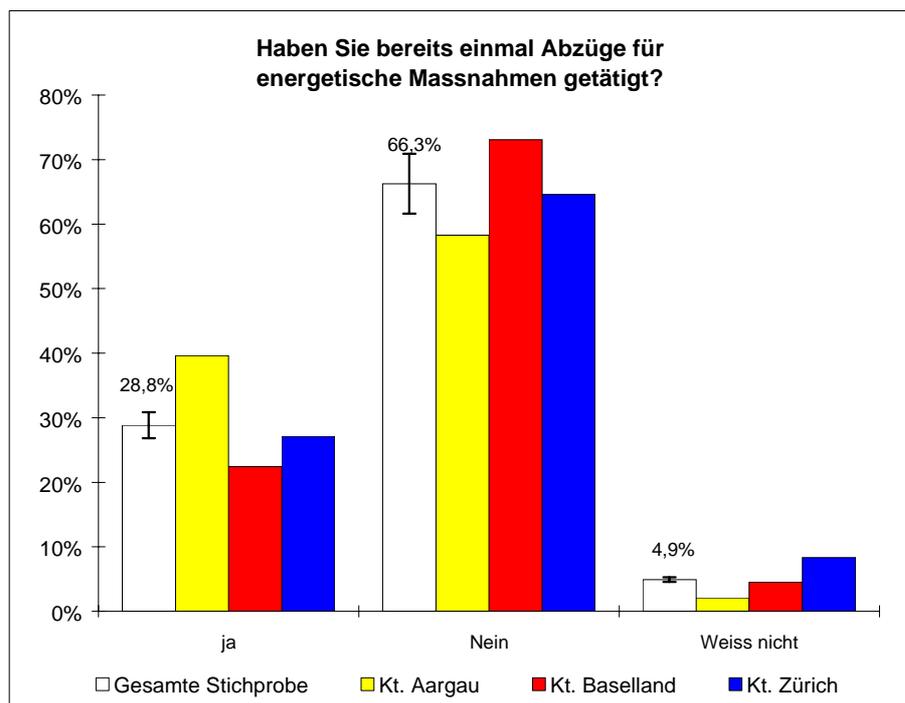
4.5 Beanspruchung des Instrumentes

Ausmass der Inanspruchnahme

Figur 18 zeigt das Ausmass der Inanspruchnahme der Steuerabzüge für energetische Massnahmen:

Von den über die Abzugsmöglichkeit informierten GebäudeeigentümerInnen geben **knapp 29%** (47 von 163) an, bereits einmal Abzüge vorgenommen zu haben. Das sind nur **knapp 8%** (47 von 601) des Totals der befragten EigentümerInnen - bei einem Vertrauensintervall von $\pm 7\%$.

²³ Von den 163, die informiert waren, hat 1 Befragter die Angabe verweigert.



Figur 18: *Inanspruchnahme des Instrumentes (N=163, d.h. es wurden nur jene befragt, die über die Abzugsmöglichkeit überhaupt informiert waren).*

Interessanterweise verhalten sich beim Kantonsvergleich der Anteil der über die Abzugsmöglichkeit informierten EigentümerInnen und die konkrete Abzugshäufigkeit umgekehrt: Im Kanton Aargau, mit dem tiefsten Anteil richtig informierter GebäudeeigentümerInnen, wurde das Instrument am häufigsten angewendet. Im Kanton Baselland, mit den am besten informierten EigentümerInnen, haben relativ die wenigsten der Befragten schon einmal einen Abzug getätigt. Das ergibt einen Hinweis auf die Art und die Bedeutung der konkreten Ausgestaltung der kantonalen Modelle und auf die Art bzw. auf die Strenge des Vollzuges. Es überrascht aufgrund der Vorabklärungen nicht besonders, dass im Kt. BL relativ der geringste Anteil der informierten EigentümerInnen energetische Abzüge vorgenommen hat: Im Kanton BL werden relativ präzise Nachweise über die vorgenommenen energetischen Massnahmen verlangt, nur Massnahmen, die über die gesetzlichen Vorschriften hinausgehen sind abzugsberechtigt und in Zusammenarbeit mit der Energiefachstelle wird ein energetisch kompetenter Vollzug angestrebt.

Die Angaben der Befragten über ihre Abzugstätigkeit sind nicht in allen Fällen konsistent mit den Angaben, die die Befragten in anderen Interviewfragen gemacht haben:

- Insgesamt 5 Befragte, die angeben, noch nie in die Liegenschaft investiert zu haben, tätigten trotzdem Abzüge. Es ist unklar, welche der von diesen Befragten gemachten Aussage zutrifft.
- Weitere 14 Befragte haben angegeben, keine energierelevanten Sanierungsmassnahmen oder nur Fassenanstriche vorgenommen zu haben, konnten aber trotzdem Abzüge für Energiesparmassnahmen tätigen. Das ist ein Hinweis darauf, dass der konkrete Vollzug Probleme bietet und nichtenergierelevante Massnahmen in den Genuss von Steuervergünstigungen kommen. Allerdings besteht auch hier eine gewisse Unsicherheit. Es ist möglich, dass einzelne dieser 14 EigentümerInnen keine korrekte Unterscheidung zwischen werterhaltenden und wertvermehrenden Investitionsausgaben machte, dass sie also die Abzüge für ohnehin abzugsberechtigte werterhaltende Investitionen als Steuervergünstigung für energetische Massnahmen verstanden.

Von den 163 richtig informierten EigentümerInnen haben 107 energetische Investitionen vorgenommen. Davon haben aber lediglich **44%** (oder 47 EigentümerInnen) **Steuerabzüge beansprucht²⁴** (im schlechtesten Falle sogar nur 32%, oder 28 EigentümerInnen, falls die oben erwähnten 5 + 14 EigentümerInnen wegfallen). Im Kt. AG sind es **57%** (19), **im Kt. BL 37,5%** (15) **und im Kt. ZH 38%** (13) **der informierten Investierenden, die Abzüge vorgenommen haben.**

Beanspruchung wofür?

Tabelle 7 zeigt auf, wofür die Abzüge in Anspruch genommen wurden. Auf eine kantonale Differenzierung wird hier angesichts des schmalen Samples verzichtet; die Daten sind jedoch im separaten Anhangband dokumentiert (beim BEW erhältlich): Es sind keine wesentlichen kantonalen Abweichungen ersichtlich.

24 Dieses überraschende Ergebnis wurde in Kanton BL überprüft: Bei denjenigen LiegenschaftseigentümerInnen, die angaben, energetische Investitionen vorgenommen, aber keine Abzüge getätigt zu haben, überprüfte die Steuerverwaltung die Richtigkeit dieser Aussage: Aussage und effektives Vorgehen in der Steuererklärung stimmte bei allen überprüften LiegenschaftseigentümerInnen (25) überein.

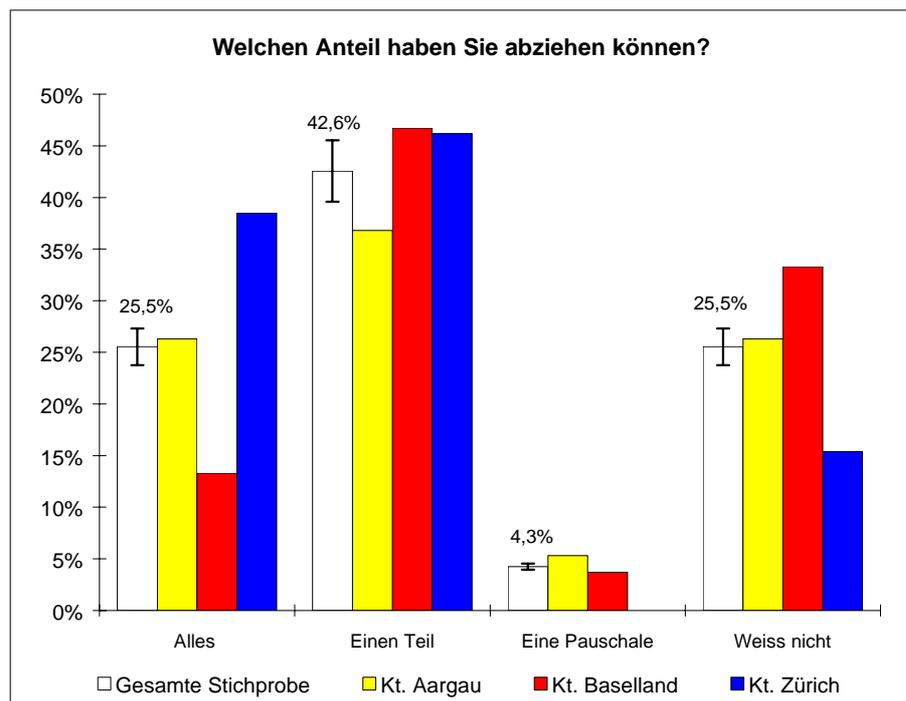
In erster Linie sind es der Heizungs- und Fensterersatz sowie Massnahmen zur Wärmedämmung, für die Abzüge beansprucht wurden.

	Anzahl	Prozent
keine Angabe	5	10.6%
Weiss nicht mehr	1	2.1%
Wärmedämmung Wände/Fassaden	8	17.1%
Wärmedämmung Böden/Decken	2	4.3%
Ersatz Fenster	12	25.5%
Ersatz Heizung	11	23.4%
Einbau WP/BHKW	3	6.4%
erneuerbare Energien	1	2.1%
VHKA, Regelung, Steuerung, etc.	3	6.4%
Wärmerückgewinnung, Lüftung	1	2.1%
Total	47	100%

*Tabelle 7: Massnahmen, für welche Abzüge gemacht wurden
(N=47)*

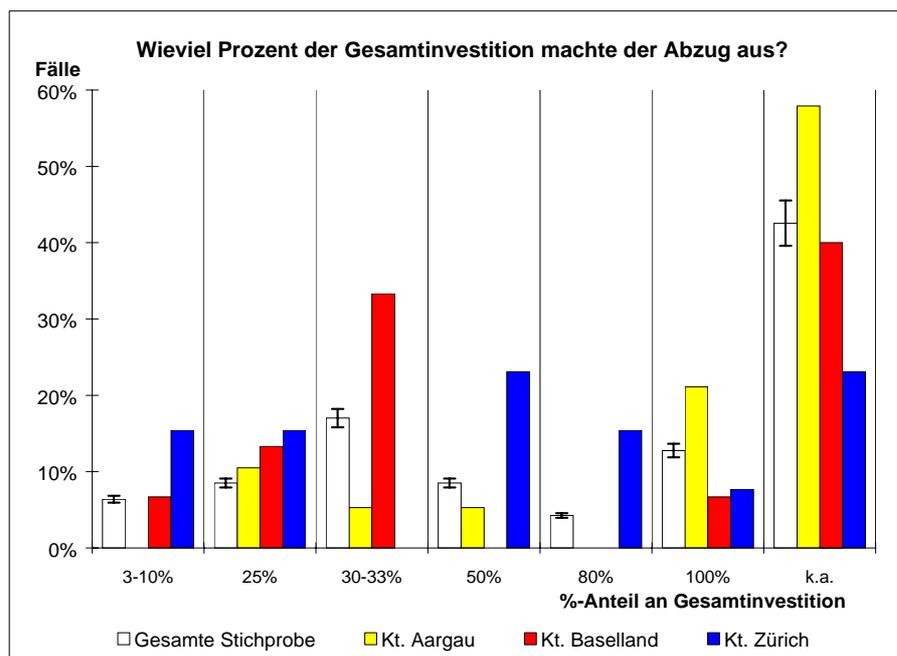
Abzugshöhe

Von den 47 GebäudeeigentümerInnen, die schon einmal vom Steuerabzug Gebrauch gemacht haben, gab rund ein Viertel an, den gesamten Investitionsbetrag abgezogen zu haben (Figur 19). Fast die Hälfte (zwischen 40% und 45%) haben nur einen Teil davon abziehen können. Die Unterschiede zwischen den Kantonen sind markant, aber angesichts des kleinen Stichprobenumfangs ist eine Analyse, wer, weshalb, wieviel abziehen konnte, nicht mehr aussagekräftig. Es wird deshalb darauf verzichtet.



Figur 19: Anteil der Massnahmenkosten, die von den Steuern abgezogen werden konnten (N=47).

Es wurde ebenfalls in Erfahrung zu bringen versucht, welcher Anteil der Gesamtinvestition vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden konnte - da die EigentümerInnen ja meistens Pakete von Sanierungsmassnahmen realisiert haben (vgl. Investitionsverhalten). Figur 20 zeigt die Resultate dieser Umfrage. Der Anteil jener, die dazu keine Angaben machten, ist relativ hoch. Die verbleibenden Angaben haben deshalb nur einen begrenzten Aussagewert und können nicht für Hochrechnungen/Schätzung weiterverwendet werden. Tendenzmässig zeigt es sich, dass bei rund $\frac{3}{4}$ der Fälle mit Abzügen der abzugsberechtigte Anteil kleiner als 50% der Gesamtinvestitionskosten war. Bemerkenswert ist der relativ hohe Anteil von Befragten aus dem Kt. ZH, die angeben, alle Kosten abziehen zu können, obwohl im Kt. ZH nur ein Teil der wertvermehrenden Kosten abgezogen werden kann. Aus der Befragung kommt nicht hervor, ob dies den schlechten Informationsstand der Befragten dokumentiert oder ob die Zürcher Praxis der Steuerämter anders funktioniert als angegeben.



Figur 20: Anteil der abzugsberechtigten Investitionen an der Höhe der Gesamtinvestitionen (N=47)

4.6 Auswirkungen des Instruments

Anreiz- bzw. Katalysatorwirkung der Steuerabzüge?

Die 47 GebäudeeigentümerInnen, die Steuerabzüge geltend gemacht haben, wurden auch über die Auswirkungen des Instrumentes und die Konsequenzen der Inanspruchnahme befragt.

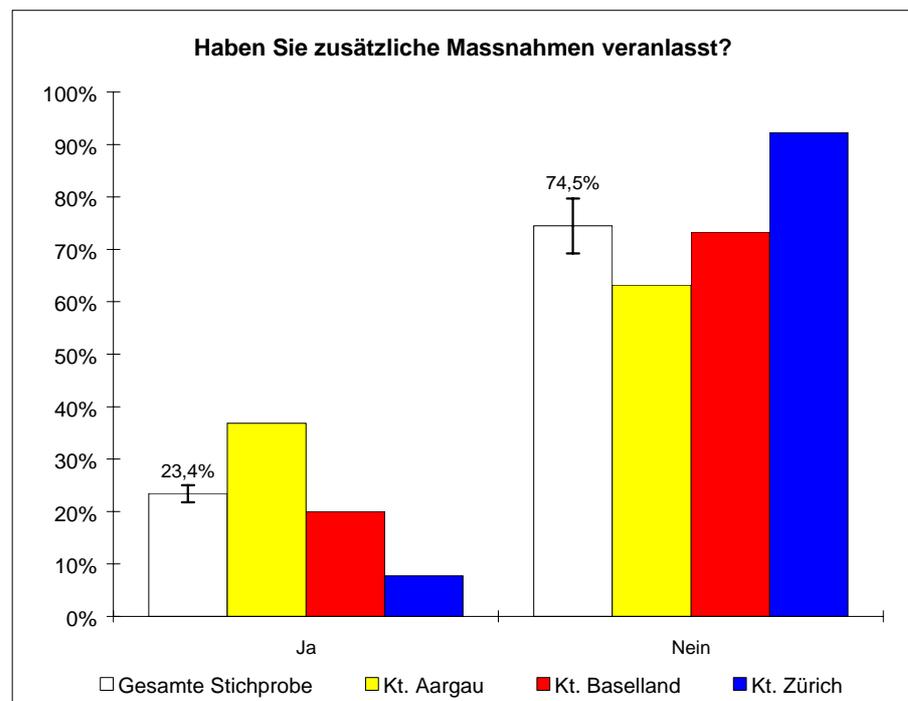
91% der 47 gaben an, dass die Steuerabzugsmöglichkeit ihren Grundsatzentscheid zu investieren nicht beeinflusst habe: Der Entscheid für das Sanierungsvorhaben wurde somit in den meisten Fällen unabhängig von der Steuervergünstigungsmöglichkeit getroffen. Nur gerade **4 Befragte** (je 2 aus dem Kt. Baselland und 2 aus dem Kt. Aargau) geben an, dass die Abzugsmöglichkeit ihren Investitionsentscheid beeinflusst hat.

Die Befragung ergibt somit für die steuerlichen Abzugsmöglichkeiten eine sehr geringe Auslöse- oder Katalysatorwirkung.

Weitere Auswirkungen

Rund 12% (absolut: 3 aus dem Kt. Aargau, einer aus dem Kt. Baselland und 2 aus dem Kt. Zürich) der Befragten, welche in der Vergangenheit Steuerabzüge beanspruchten, geben an, deswegen ihr Sanierungsvorhaben **zeitlich vorgezogen** zu haben, hauptsächlich um 6 Monate²⁵.

Insgesamt 23% (11) der EigentümerInnen mit energetischen Steuerabzügen haben wegen des Steuerabzuges **zusätzliche abzugsberechtigte Massnahmen veranlasst**. Der Anteil derjenigen, die Zusatzmassnahmen vornahmen, ist im Kt. Aargau deutlich höher als in den übrigen beiden Kantonen (rund 35% oder 7 Eigentümer; vgl. Figur 21).



Figur 21: Haben Sie wegen der steuerlichen Abzugsmöglichkeiten zusätzliche Massnahmen veranlasst? (N=47)

25 Ein Befragter gab an, die Investition um 2 Jahre vorgezogen zu haben, 3 um 6 Monate und 2 weitere haben - obwohl sie zwar äusserten, die Massnahme vorgezogen zu haben - keine Angaben über das Mass der Vorverschiebung gemacht.

Bei der Art der zusätzlich veranlassten Massnahmen machten 4 EigentümerInnen keine Angabe. Die verbleibenden 7 haben folgende Zusatzinvestitionen ergriffen:

Zusätzliche Massnahme:	Anzahl
Wärmedämmung Wände	1x
Wärmedämmung Boden	2x
Ersatz Fenster	2x
Fugenabdichtung:	1x
Energiesparende Installation:	1x

Nur bei 9% (4) der Befragten, die angeben, in der Vergangenheit Abzüge gemacht zu haben, wurde der Investitionsentscheid durch die Abzugsmöglichkeiten beeinflusst (Auslöseeffekt), bei nur 12% (6) eine Vorverschiebung der Investitionen und bei nur 23% (11) zusätzliche Massnahmen initiiert. Das deutet auf eine **geringe energetische Wirkung der Abzüge hin, sehr kleiner Auslöse- und Verschiebungseffekt, geringer Effekt bezüglich zusätzlicher energetischer Massnahmen.**

4.7 Probleme bei der Anwendung des Instrumentes

7 Befragte gaben an, dass bei der Inanspruchnahme des Steuerabzuges Probleme mit der Steuerverwaltung auftauchten. Folgende Probleme wurden genannt:

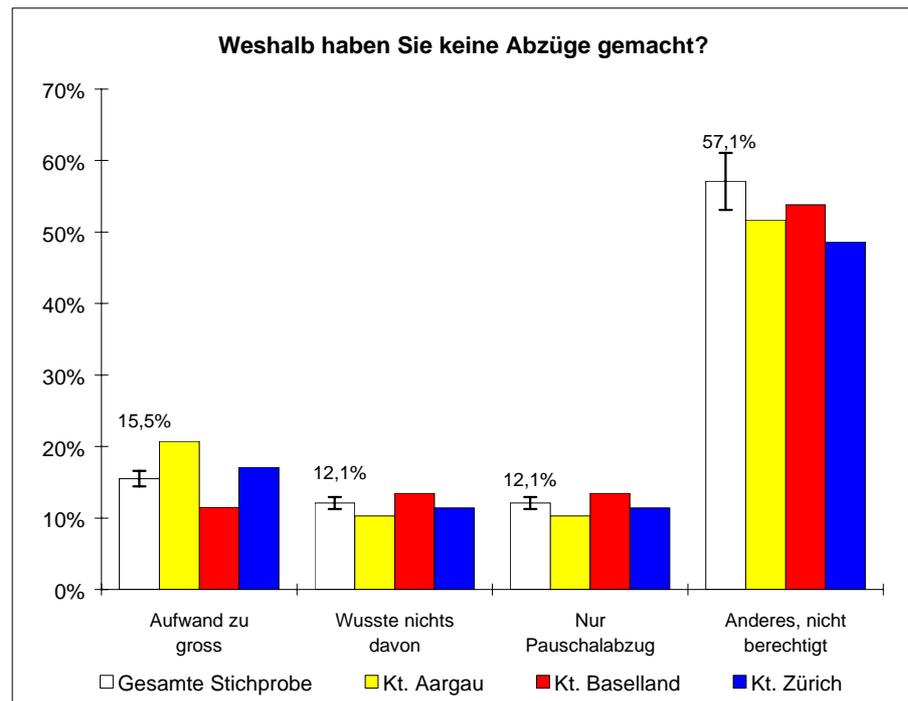
- Uneinigkeit, ob die Massnahme abzugsberechtigt ist (AG) 1x
- Uneinigkeit über den abzugsberechtigten Anteil 2x
- andere Gründe 4x

Interessant ist, dass nachzuliefernde Unterlagen nicht erwähnt wurde. Das deutet darauf hin, dass die Vorgaben der Steuerämter für die Vornahme der Abzüge ausreichen und/oder dass sie beim Vollzug relativ grosszügig sind.

4.8 Gründe für den Verzicht auf Steuerabzüge

Weshalb informierte EigentümerInnen keine Abzüge tätigen

Rund 2/3 (163) der informierten GebäudeeigentümerInnen haben noch nie von der Abzugsmöglichkeit Gebrauch gemacht. Figur 22 zeigt die Gründe für diesen Verzicht auf:



Figur 22: Gründe für den Verzicht (N=116). Die Differenz zu 100% entspricht den Befragten, die "keine Angabe" machten (insgesamt 10)

"Andere Gründe" wurden am meisten genannt. Davon haben über 80% (55, vgl. vorangegangenes Kapitel) korrekterweise angegeben, dass sie keine Energiesparinvestition vorgenommen haben und somit auch nicht abzugsberechtigt waren.

Der am häufigsten angegebene Verzicht Grund ist laut Figur 22 ein Missverhältnis zwischen Aufwand und Nutzen (rund 15% oder 18 Eigentümer). 12% der Befragten gibt an, zu spät von den Steuerabzugsmöglichkeiten Kenntnis erlangt zu haben. Von den 14 Befragten, die als Verzicht Grund ihre Vorliebe für Pauschalabzüge nannten,

haben sich deren 5 erst bei dieser Frage daran erinnert, dass sie überhaupt Pauschalabzüge machen (vgl. Frage 15 in Anhang 3).

Wie steht es mit den Nicht-Informierten?

73% (438) der befragten GebäudeeigentümerInnen, waren nicht bzw. falsch über die Möglichkeit von Steuerabzügen für Energiesparmassnahmen informiert.

Tabelle 8 zeigt den Zusammenhang zwischen dem Informationsstand und dem selbständigen Ausfüllen der Steuererklärung auf:

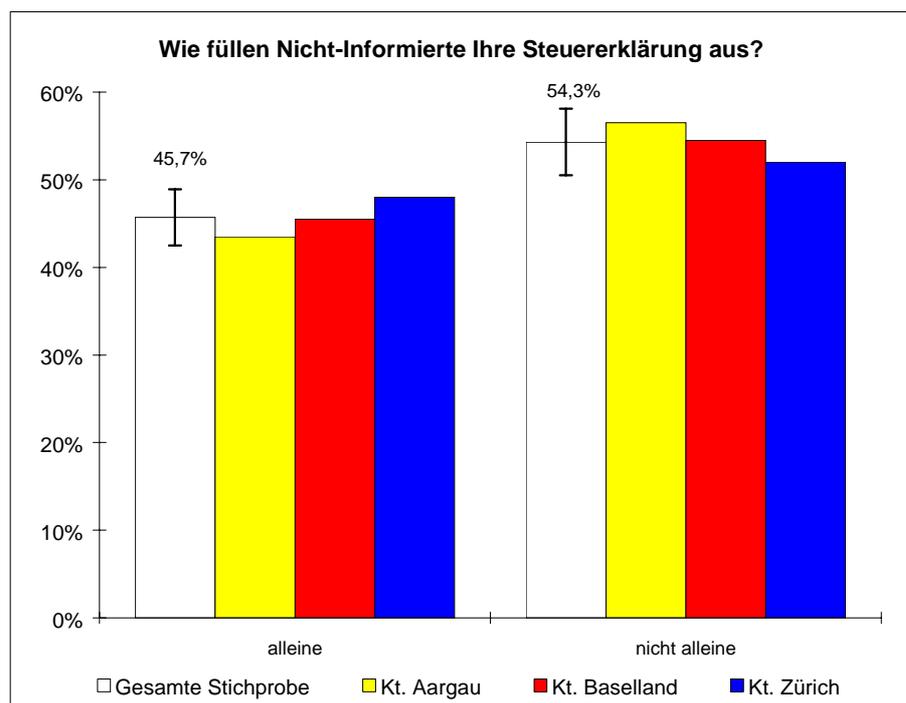
Sind Abzüge möglich?	Füllen Sie die Steuererklärung selbst aus?		
	Ja	Nein	Total
richtig informiert %	117 36.9%	45 15.9%	162 27.0%
falsch informiert %	200 63.1%	238 84.1%	438 12.5%
Total %	317 52.7%	283 47.1%	600

Tabelle 8: Erarbeitung der Steuererklärung bei Nichtinformierten (N=600)²⁶

So sind 84% (oder 238, vgl. Tabelle 8) jener, die die Steuererklärung nicht selber ausfüllen, falsch informiert. Gerade umgekehrt ist es bezüglich des Informationsgrades (vgl. dazu auch Kapitel 4.3). Zwar sind auch 45% derjenigen, die die Steuererklärung selber ausfüllen, falsch informiert. Dennoch besteht statistisch gesehen zwischen der Art der Erarbeitung der Steuererklärung und dem Informationsgrad eine signifikante Abhängigkeit (diese Aussage gilt mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 1%)²⁷.

²⁶ Ein Befragter hat die Antwort zur Frage "Füllen Sie die Steuererklärung selbst aus?" verweigert.

²⁷ Das Signifikanzniveau des Chi-Quadrat-Testes auf "Unabhängigkeit" ist <0.00001. Die Testhypothese, dass die beiden Testvariablen unabhängig voneinander sind, muss deshalb abgelehnt werden.



Figur 23: Erarbeitung der Steuererklärung bei **Nichtinformierten** nach Kantonen (N=438, d.h. nur die Nichtinformierten), vergleiche auch Figur 10.

Auch bei den einzelnen Kantonen ist die Abhängigkeit zwischen dem Ausfüllen der Steuererklärung und dem Informationsstand statistisch signifikant (im Kanton Aargau beträgt die Irrtumswahrscheinlichkeit jedoch 5%, weil dort auch ein sehr hoher Anteil der Informierten die Steuererklärung nicht alleine ausfüllt).

Es besteht zudem ein leichter Zusammenhang zwischen der Art, wie Abzüge getätigt werden und dem Informationsstand: Rund 48% derjenigen, die zwar die Steuerklärung selber ausfüllen, aber dennoch nicht richtig informiert waren, machen Pauschalabzüge. Ähnliches gilt für diejenigen, die die Steuerklärung nicht alleine ausfüllen. Hingegen sind Gebäudeeigentümer, die die effektiven Kosten abziehen tendenziell besser informiert.

Für alle Kantone zeigt sich bei der Gegenüberstellung von Informationsstand und Art der ergriffenen Sanierungsmassnahmen ein ähnliches Bild: Vor allem jene Eigentümer, die Fenster ersetzen oder zusätzliche Isolationen anbrachten, scheinen leicht besser informiert zu sein. Zusätzlich weisen im Kt. BL auch Eigentümer, welche Heizungen sanieren, einen besseren Informationsstand auf. Interessanter-

weise gilt im Kt. ZH dasselbe für jene, die vorwiegend nicht energetische Massnahmen trafen.

Als leicht schlechter informiert erwiesen sich Gebäudeeigentümer, die Fassaden erneuerten (v.a. Anstrich) und/oder Totalrenovationen vornahmen. Der Zusammenhang zwischen Massnahme und Informationsstand ist jedoch sehr schwach.

4.9 Einschätzung des Instrumentes und Lerneffekt

4.9.1 Einschätzung

Von allen 601 EigentümerInnen wurde eine Einschätzung der Steuerabzugsmöglichkeiten erfragt. Dabei mussten sie die folgenden vier Aussagen mit den Attributen "sehr zutreffend", "zutreffend", "eher nicht zutreffend" und "überhaupt nicht zutreffend" versehen:

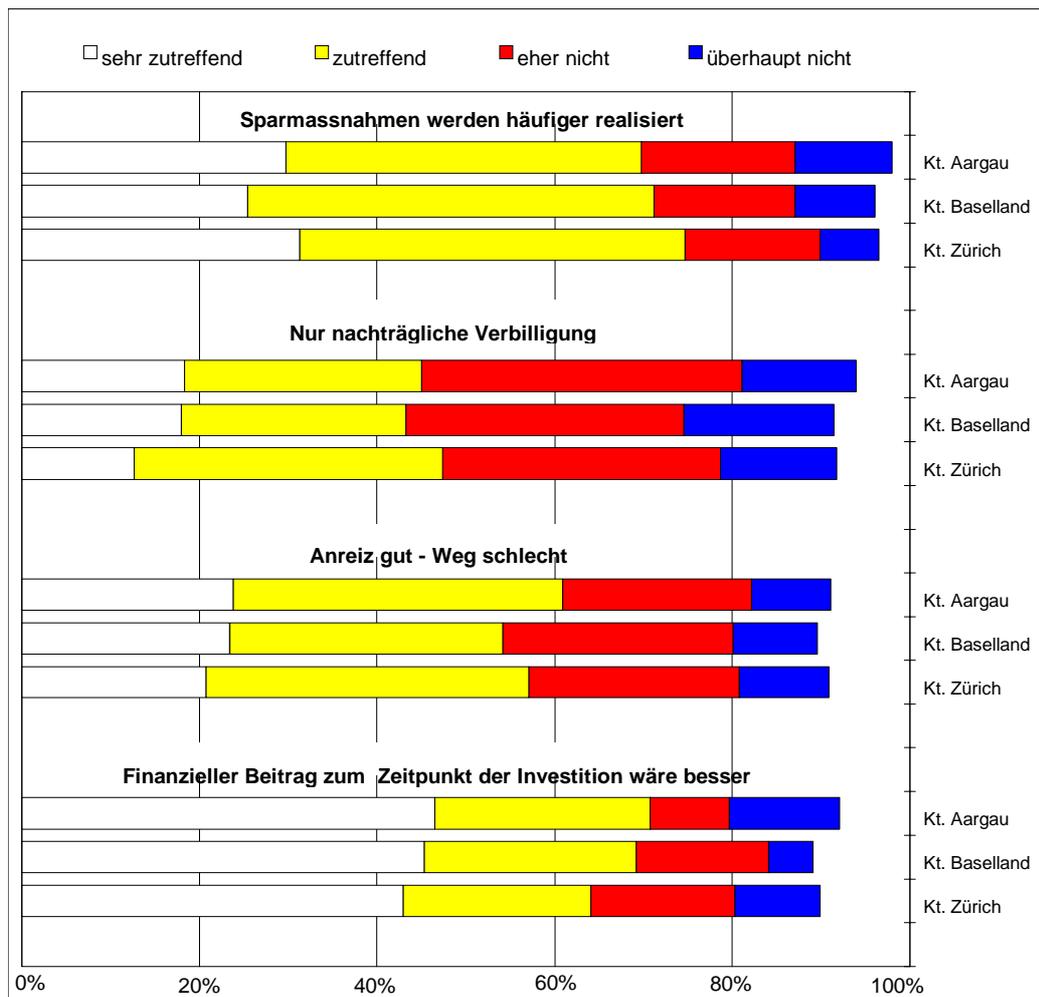
- Steuerliche Abzüge für Energiesparmassnahmen führen dazu, dass man häufiger Sparmassnahmen verwirklicht.
- Steuerliche Abzüge für Energiesparmassnahmen sind nur eine nachträgliche Verbilligung für Investitionen, die man sowieso macht.
- Der Anreiz zum Energiesparen ist gut, der Weg über Steuervergünstigungen ist aber wenig wirksam.
- Ein finanzieller Beitrag im Zeitpunkt der Investition ist besser als nachträgliche Steuererleichterungen.

Figur 24 fasst die Antworten zusammen:

Das Bild ist kantonsübergreifend relativ einheitlich. Jeweils über 70% (431) gaben an, dass die Steuerabzugsmöglichkeit in ihrer Einschätzung eine Katalysatorwirkung für Energiesparmassnahmen habe. Wie stark man dieser Aussage vertrauen darf - angesichts der fehlenden Tat (vgl. Kapitel 4.5) - sei dahingestellt.

Jeweils beinahe 50% (284) der Befragten glauben nicht, dass der Steuerabzug lediglich eine nachträgliche Verbilligung der Investition ist. Dennoch schätzen ebenfalls 60% (345) der Befragten das Instru-

ment als eher schlecht ein. Jeweils etwa 70% (409) würden einen finanziellen Beitrag im Zeitpunkt der Investition vorziehen. Diese Aussagen sind nicht ohne Widersprüchlichkeiten. Sie deuten aber darauf hin, dass die Förderung energetischer Massnahmen als sinnvoll erachtet wird, dass aber Zweifel am Instrument Steuerabzüge bestehen und dass Beiträge im Investitionszeitpunkt eindeutig vorgezogen würden.

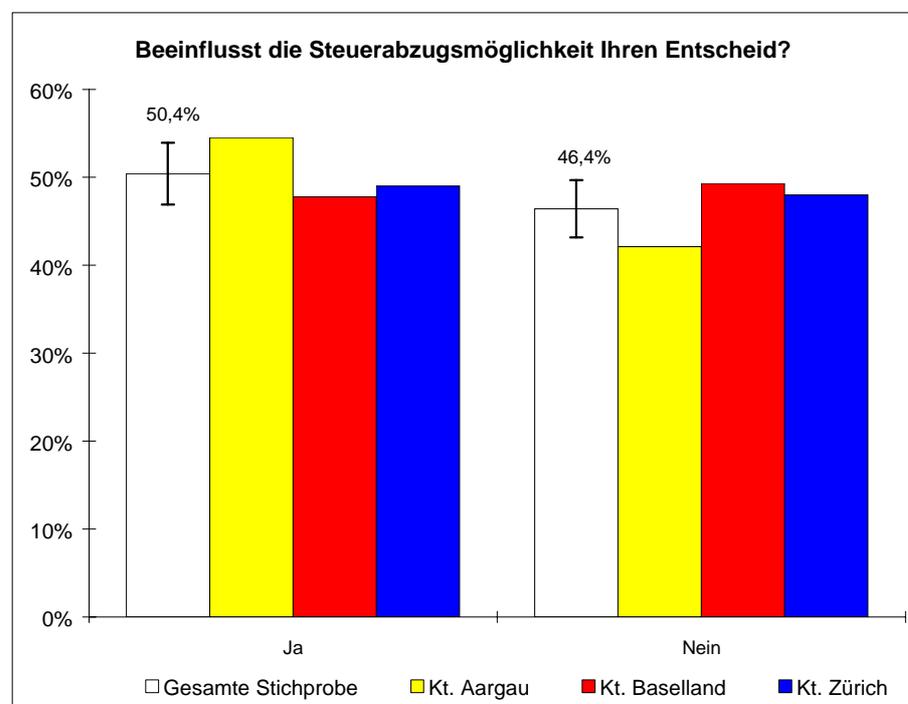


Figur 24: Einschätzung des Instrumentes aus der Sicht der befragten GebäudeeigentümerInnen (N = 601). Die Differenz zwischen den Balken und 100% entspricht der Anzahl der Befragten, die keine Antwort gaben.

4.9.2 Lerneffekt der Umfrage

Die 438 InterviewpartnerInnen, die keine Ahnung davon hatten, dass eine zusätzliche Steuerabzugsmöglichkeit für Energiesparmassnahmen besteht, wurden während des Interviews auf dieses Instrument hingewiesen.

Abschliessend wurde allen GebäudeeigentümerInnen die Frage gestellt, ob in Zukunft ihr Investitionsverhalten durch diese Abzugsmöglichkeit beeinflusst werden könnte (vgl. Figur 25). Damit soll das zukünftige Potential der Inanspruchnahme des Instrumentes bei guter Information abgeschätzt werden:



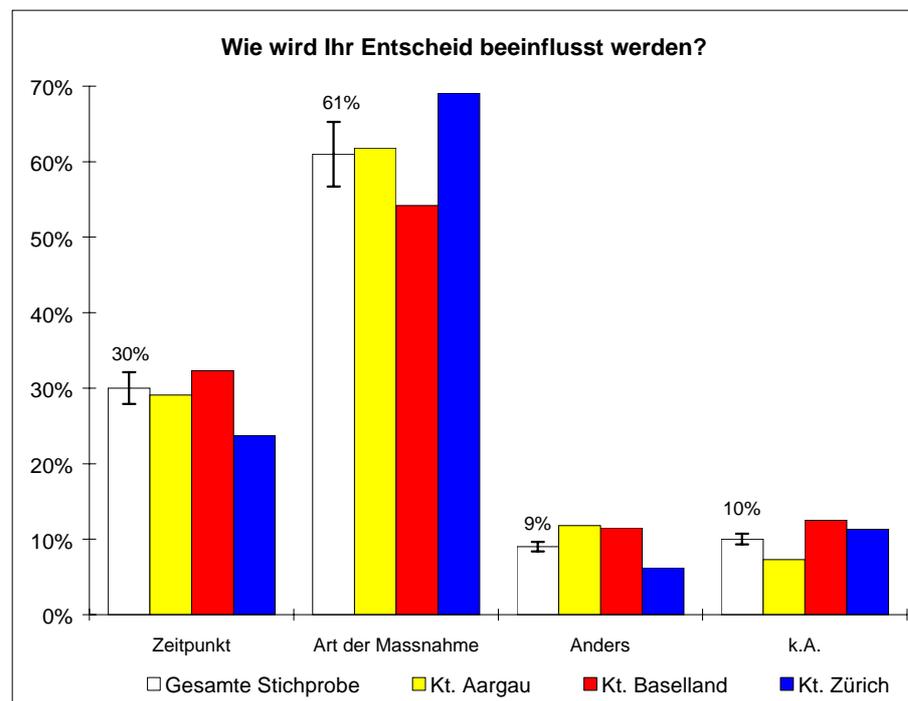
Figur 25: Lerneffekt der Umfrage. Potential der EigentümerInnen, die bei guter Information in Zukunft vom Steuerabzug Gebrauch machen könnten (N=601).

Jeweils rund 50% (303) gaben an, sich von der Abzugsmöglichkeit beeinflussen zu lassen. Das deutet darauf hin, dass eine Erhöhung der Inanspruchnahme möglich wäre, wenn eine umfassende und intensive Informationspolitik betrieben würde (vgl. Kapitel 4.5: Rund 8%, d.h. 47, der befragten EigentümerInnen gaben an, bereits einmal Abzüge vorgenommen zu haben). Diese Aussagen sind einigermas-

sen konsistent mit der Tatsache, dass im Mittel 44% der Befragten, die informiert waren und investiert haben, auch Abzüge beansprucht haben. Trotzdem ist es enttäuschend, dass dieser Anteil bei informierten EigentümerInnen nicht noch deutlich höher ist.

Steuerabzüge scheinen aufgrund der Aussagen der Befragten vor allem die **Art der vorgenommenen Massnahme zu beeinflussen** (vgl. Figur 26: **über 60%** der Befragten geben an, mit Steuerabzügen andere Massnahmen zu ergreifen). Das deutet doch darauf hin, dass mit einer entsprechenden **Informationspolitik** eine gewisse Auslöse- und Katalysatorwirkung erzielt werden könnte, welche zu sonst nicht getätigten Investitionen führt.

Ebenfalls ein beachtlicher Anteil (**30%**, d.h. 86) gab an, die geplanten **Massnahmen zeitlich vorzuziehen** (vgl. Figur 26). Auch hier ist eine gewisse Inkonsistenz zum tatsächlichen Verhalten feststellbar (nur 12% der EigentümerInnen, die Abzüge gemacht haben (= 1% des Totals der Befragten), haben dort die Massnahmen zeitlich vorgezogen).



Figur 26: Wie wird ihre Entscheidung beeinflusst werden? (N=303)

Diese Meinungsäusserungen der Befragten sind allerdings mit Vorsicht zu betrachten. Sie haben keinesfalls den gleichen Aussagewert wie die Angaben der Befragten zu ihrem effektiven Verhalten in der

Vergangenheit. Bei Eventualfragen können oft Inkonsistenzen beobachtet werden. Ihre Unverbindlichkeit für die Befragten lädt zu strategischen und/oder unrealistischen Aussagen ein. Wie sich die Befragten im Falle eines Sanierungsvorhabens tatsächlich verhalten werden, lässt sich daher mittels solcher Angaben bestenfalls grob abschätzen.

4.10 Folgerungen

Informationsstand

Der Informationsstand bezüglich der steuerlichen Abzugsmöglichkeiten ist sehr schlecht. Ganze 27% der Befragten wissen überhaupt richtig davon. Das gilt erstaunlicherweise auch für die Mitglieder des HEV. Der Informationsstand ist bei den Befragten, die die Steuererklärung selbst machen, deutlich besser aber immer noch schlecht (37% Informierte). Bei den 47% der Befragten, die die Steuererklärung extern machen lassen, kann oder sollte allerdings erwartet werden, dass ihre Treuhänder/Steuerberater sie (mindestens nachträglich) auf diese Möglichkeit hinweisen. Bezüglich der Anreizwirkung der Abzüge ist dies jedoch trotzdem nachteilig, da der Investitionsentscheid tendenziell eher beim Hauseigentümer und nicht beim (besser informierten) Treuhänder/Steuerberater fällt.

Hohe Pauschalabzüge (BL: 25% - 30% des Bruttomietetrages, energetische Massnahmen können zusätzlich zum Pauschalabzug abgezogen werden, Kt. ZH 20%, Kt. AG 10% - 20%) senken tendenziell den Anreiz für die Beanspruchung der steuerlichen Abzüge nach effektiven Kosten und auch den Informationsstand bzw. den Aufwand, den die EigentümerInnen leisten müssen, um die Abzugsmöglichkeiten für den Gebäudeunterhalt auszuschöpfen.

Beanspruchung der Abzüge

Erstaunlich wenige der befragten EigentümerInnen haben bisher von den Abzügen und den beträchtlichen finanziellen Entlastungsmöglichkeiten Gebrauch gemacht: **Nur 44%** der informierten und investierenden Befragten nutzten das Instrument, am meisten im Kanton Aargau (57% der informierten Investierenden), deutlich weniger in

den Kantonen BL (präziser, relativ aufwendiger Nachweis und Vollzug, höhere Pauschalabzüge) und ZH (zurückhaltender Vollzug/Informationspolitik) mit je etwa 38%.

Zur Zielgenauigkeit des Instrumentes können aufgrund der Befragung keine präzisen Angaben gemacht werden. Die Angaben der Befragten deuten aber darauf hin, dass bei der Deklaration der Abzüge für energetische Massnahmen in der Regel keine sehr genauen Angaben gemacht werden müssen.

Auswirkungen des Instrumentes

Die Angaben der Befragten, die Abzüge gemacht haben, (47 bzw. 8% aller Befragten) zu den Auswirkungen auf ihre Investitionsentscheidungen sind ernüchternd. Nur 9% sprechen von einem Einfluss der steuerlichen Abzugsmöglichkeiten auf den Grundsatzentscheid zu investieren und dabei sind erst noch strategische Antworten zu vermuten. Nur 12 % der 47 Befragten mit Steuerabzügen haben die Investition deswegen vorgezogen und nur 23 % geben an, zusätzliche Massnahmen veranlasst zu haben. Die Wirkungsweise der Steuervergünstigungen in der Vergangenheit, bzw. beim heutigen Informationsstand entspricht in keiner Weise den beträchtlichen finanziellen Einsparmöglichkeiten. Aufgrund der Befragung fällt es schwer, überhaupt eine realistische Wirkung zu identifizieren.

Es ist erstaunlich, dass so viele informierte und investierende Befragte auf die Beanspruchung von Steuerabzügen verzichteten. Die Gründe bleiben auch nach der Befragung unklar: 57% der Befragten, die auf Abzüge verzichteten, machten keine präzisen Angaben zu ihren Motiven.

Einschätzungen und Meinungsäusserungen der Befragten

Die Meinungsäusserungen der Befragten zum Instrument sind erwartungsgemäss nur begrenzt aussagekräftig. Die optimistische Einschätzung der Wirksamkeit der Abzüge durch die Befragten entspricht in keiner Weise ihrem Verhalten, auch dem der Informierten nicht. Aufschlussreich ist die Tatsache, dass fast 60% der Befragten den Weg zu energetischen Anreizen über Steuervergünstigungen schlecht findet (obwohl sie davon profitieren könnten) und dass fast 70% einen finanziellen Beitrag im Investitionszeitpunkt vorziehen würden.

5. Die Rolle der Intermediäre

5.1 Einleitung

Verschiedene Akteure - sogenannte Intermediäre - spielen eine nicht zu unterschätzende Rolle bei den Investitionsentscheidungen von LiegenschaftseigentümerInnen, bei der Information über Steuerabzüge und bei der Vornahme von Steuerabzügen:

- **SteuerberaterInnen, TreuhänderInnen, Banken:**

Viele LiegenschaftseigentümerInnen lassen sich bei der Deklaration ihrer Steuern und/oder bei der Verwaltung ihrer Liegenschaften durch SteuerberaterInnen, TreuhänderInnen und/oder Banken beraten (von Treuhandbüros, grösseren Treuhandfirmen, Banken, Steuerberatern, etc.). Diese Beratung betrifft die Unterhalts- und Sanierungsstrategie sowie den Umgang mit den Steuern und spielt daher in bezug auf die Steuerabzüge für energetische Massnahmen eine wichtige Rolle. Zusätzlich vermitteln Banken Informationsveranstaltungen und Publikationen, Informationen und Know-how zu steuerlichen Abzugsmöglichkeiten.

- **PlanerInnen, BeraterInnen, UnternehmerInnen:**

Diese Intermediäre haben grundsätzlich ein Interesse an der Vermittlung von Informationen über die möglichen Steuerabzüge für energetische Massnahmen. Sie haben im Rahmen von Vorgesprächen, Planung, Projektierung und Verkauf die Möglichkeit, energietechnisch aufwendigere Lösungen zu verkaufen/vermitteln.

- **Energiefachstellen:**

Den Energiefachstellen eröffnen sich zwei Aktionsfelder im Zusammenhang mit den hier diskutierten Steuerabzügen:

Sie können bei der Beratung von LiegenschaftseigentümerInnen sowie bei der Bearbeitung der Zielgruppe LiegenschaftseigentümerInnen bzw. des Zielbereiches "Energie im Gebäude" gezielt auf die Möglichkeiten und Vorteile der Steuerabzüge verweisen.

Energiefachstellen können beim Vollzug der Steuerabzüge eine wichtige Rolle spielen, indem sie die Steuerverwaltung beim Erlass von Vollzugshilfen (wie Katalog abzugsberechtigter Massnahmen) und bei Abgrenzungsfragen bei einzelnen Gesuchen aktiv unterstützen.

Im Rahmen der hier vorgenommenen Evaluation wurden diverse Intermediäre bezüglich ihrer Praxis mit den steuerlichen Abzügen für

energetische Massnahmen befragt²⁸, was zu den folgenden Erkenntnissen führte.

5.2 TreuhänderInnen, SteuerberaterInnen

Bisherige Praxis:

Folgende Gruppen von TreuhandkundInnen mit Liegenschaften im Privateigentum können unterschieden werden:

- PrivatkundInnen mit grösserem Vermögensportfolio, in dem sich auch Liegenschaften befinden (grosse Treuhandfirmen, Banken, etc.).
- PrivatkundInnen mit mittleren und kleineren Vermögensportfolios, die sich von Banken, Treuhandbüros oder SteuerberaterInnen beraten lassen.
- PrivatkundInnen mit Liegenschaftsbesitz, die sich fallweise zu Steuerfragen oder Fragen im Zusammenhang mit ihren Liegenschaften beraten lassen.

Bei KundInnen mit mittlerem oder grösserem Privatvermögen erfolgt in der Regel einmal jährlich ein Beratungsgespräch, in dem eine Steuerplanung vorgenommen wird. Dazu gehört bei KundInnen mit Liegenschaftseigentum die Festlegung einer Unterhalts- und Sanierungsstrategie, welche die Steuern minimiert. Das kann dazu führen, dass bauliche Unterhalts- und Sanierungsinvestitionen vorgezogen bzw. verschoben werden.

Bei den Gesprächen mit den zuständigen Beratern zeigte sich, dass die steuertechnische Problematik der Abgrenzung von werterhaltenden Unterhaltsausgaben und wertvermehrenden Investitionen sehr bekannt ist, dass die Dumont Praxis bei neuerworbenen Liegenschaften umstritten ist und dass recht genau zwischen der steuerlichen Vollzugspraxis der verschiedenen Kantone unterschieden wird. Interessanterweise fungieren die energetischen Investitionen bei vielen unter den übrigen Unterhalts- oder Sanierungsinvestitionen bei Gebäuden. Der eigentliche Unterschied zwischen den üblichen Unter-

28 2 grosse schweizerische Treuhandfirmen, Treuhänder, der Leiter der betreffenden Abteilung einer schweizerischen Grossbank, Verbände wie der SIA, die SOFAS, diverse Energiefachstellenleiter, Steuerverwaltungen, etc.

halts- und Sanierungsausgaben und den Ausgaben für energetische Massnahmen, die in einem grösseren Ausmass vom steuerbaren Einkommen abgesetzt werden können als die ersteren, blieb zum Teil unklar oder unerkannt. Das könnte eine Folge der von vielen Kantonen zur Vollzugserleichterung erstellten Massnahmenlisten mit den Anteilen absetzbarer Massnahmenkosten sein, welche diesen Unterschied zwischen den verschiedenen Massnahmenkategorien verwischen.

Einzelne Berater gehen davon aus, dass viele TreuhänderInnen und SteuerberaterInnen diese spezielle Abzugsmöglichkeit zuwenig kennen und daher nicht entsprechend in ihre Beratungen einbauen würden.

Keiner der Befragten berücksichtigt bei den Steuerplanungs- und Unterhaltsstrategie-Gesprächen systematisch und präventiv die Möglichkeit von steuerlichen Abzügen für energetische Massnahmen.

Folgerungen:

Die Umfrage in den Kantonen AG, BL und ZH zeigte, dass 47% der LiegenschaftseigentümerInnen ihre Steuererklärung nicht selbst machen und rund 32% der LiegenschaftseigentümerInnen ihre Steuererklärungen von TreuhänderInnen oder von SteuerberaterInnen machen lassen (vgl. Figur 10 und Tabelle 5). Die Einflussmöglichkeiten dieser BeraterInnen sind daher beträchtlich, insbesondere wenn berücksichtigt wird, dass eine professionelle Steuerplanung präventiven, strategischen Charakter hat und eigentlich ideal für die Diskussion steuerlich vergünstigter energetischer Investitionen wäre. Die hier vorgenommenen Gespräche haben ergeben, dass diese Möglichkeit in der Regel nicht wahrgenommen wird. Daher müssten die zuständigen BeraterInnen im Hinblick auf diese Aspekte gezielt informiert und ausgebildet werden. In der Branche gibt es diverse Medien bzw. Kommunikationskanäle zum Transport dieser Informationen, u.a.:

- Schweizerischer Treuhänderverband:
 - Publikationsorgan "Der Treuhandexperte", erscheint 6 Mal jährlich, praxisorientiert
 - Monatliche Rundschreiben an die Mitglieder mit aktuellen Informationen
 - "Der Steuerstamm", regelmässige (ca. 6 Mal jährlich) Weiterbil-

dungsveranstaltung der Sektion Zürich, in Zürich
Kursprogramm des Schweiz. Treuhänder-Verbandes

- Treuhandkammer; monatlich erscheinendes Publikationsorgan für die Mitglieder: "Der Treuhänder"
- Archiv für das schweizerische Abgaberecht (ASA): Fachspezifische Aufsätze, Kreisschreiben zu Steuerentscheiden
- "Steuerrevue", praxisorientierter als ASA
- St.Galler Steuerseminare am IFW der HSG St. Gallen
- SVIT, Schweiz. Verband der Immobilientreuhänder
- etc.

5.3 PlanerInnen, UnternehmerInnen

Bisherige Praxis:

Das Bundesamt für Konjunkturfragen hat im Rahmen eines PACER-Kurses "Erfolgreiches Verkaufen erneuerbarer Energien" die Möglichkeiten steuerlicher Abzüge für erneuerbare Energien propagiert. Auch in der RAVEL-Broschüre "RAVEL zahlt sich aus" (BFK/RAVEL, 1992) über methodisch richtige Wirtschaftlichkeitsrechnungen wird in einem Kapitel aufgezeigt, wie steuerliche Vergünstigungen in Wirtschaftlichkeitsrechnungen berücksichtigt werden können. Die Kurse zu den Verkaufsgesprächen zeigten jedoch, dass es sehr schwierig ist, die Steuervergünstigungen zu kommunizieren. Schnelle Information erwies sich als schwierig, da die Funktionsweise der Steuerabzüge eine Einzelfallbetrachtung erfordert (Gefahr falscher Versprechungen) und vom Steuerpflichtigen vertrauliche Informationen benötigt (steuerbares Einkommen), die er oft nicht gerne Dritten gegenüber offenlegt. Zudem bietet der Kontext, in dem sich die steuerlichen Abzüge befinden, Schwierigkeiten und wirft Fragen auf, die nicht immer zu den Abzügen gehören, beispielsweise:

- Die Frage, ob nach wertvermehrenden energetischen Investitionen der amtliche Wert der Liegenschaft angepasst und damit der Eigenmietwert und die Vermögenssteuer steigen. Die Antwort ist eigentlich unabhängig von den Steuerabzügen. Da einzelne LiegenschaftseigentümerInnen jedoch befürchten, die Beanspruchung dieser Abzüge führe zu einer sonst nicht vorgenommenen Anpas-

sung des amtlichen Wertes, entsteht ein Unsicherheitsmoment, das gegen die Abzüge spricht.

- Dasselbe gilt für wertabhängige Gebühren und Beiträge.

Der SIA führt mit dem STV und dem Schweizerischen Baumeisterverband (SBV) Kurse zur "Kostenplanung" durch und beabsichtigt, die Grobdiagnose mit Kostenaspekten weiter zu entwickeln. Der SIA hat ein Interesse an der Information über die Steuerabzüge. Er hat schon einmal in der Vergangenheit für jeden Kanton ein Merkblatt mit den steuerlichen Abzugsmöglichkeiten zuhanden seiner Mitglieder erarbeitet.

Erste Informationen, die zu Zwischenergebnissen der Evaluation der Steuerabzüge an Tagungen vermittelt wurden, haben in der Zwischenzeit schon zu Reaktionen geführt: Das Referat zu den Steuerabzügen (Ott W., 1996) an der SISH-Tagung²⁹ vom September 1996 in Biel wurde durch den Schweizerischen Sanitär- und Installateurverband (SSIV) angefordert. Der SSIV will die Thematik 1997 im Rahmen einer Verbandstagung aufgreifen.

Diese Reaktionen deuten darauf hin, dass seitens der PlanerInnen, BeraterInnen und interessierten UnternehmerInnen das Interesse an den Steuerabzügen steigt und ihr Potential als Verkaufsargument zunehmend erkannt wird.

Folgerungen:

Im aktuellen wirtschaftlichen Umfeld ist die Bereitschaft der interessierten Kreise an zusätzlichen Verkaufsargumenten für energetische Massnahmen vorhanden. Die richtige Verwendung in der Verkaufssituation ist nicht einfach, auf die Komplexität und Intransparenz der Steuerabzüge wurde vorne bereits hingewiesen. In dieser Situation muss nach zulässigen Vereinfachungen gesucht werden, ohne falsche Versprechungen zu bewirken. Seitens der Verbände ist auf die Bereitstellung von Informations- und Merkblättern pro Kanton hinzuwirken, welche dem jeweiligen kantonalen Modell und der kantonalen Praxis Rechnung tragen.

Wichtig ist die Weiterbildung der mit energetischen Massnahmen beauftragten Handwerker und Unternehmer: Zurzeit verursachen die Unternehmerabrechnungen beim Nachweis der energetischen Aus-

29 SISH: Schweiz. Ingenieur- und Technikerschule für die Holzwirtschaft, Biel

gaben oft Probleme, weil die steuerlich abzugsberechtigten Kosten in den Rechnungen nicht konsequent separat ausgewiesen werden und nur mit Mühe von den übrigen Kosten ausgeschieden werden können. Im Sinne einer kundenorientierten Dienstleistung sollten diese Unternehmer anbieten, die steuerlich abzugsberechtigten Kosten bei der Abrechnung getrennt auszuweisen und für die Steuerverwaltung hinreichend zu dokumentieren.

5.4 Energiefachstellen

Ausgangslage:

Kantonale Energiefachstellen sind der direkte, verwaltungsinterne Ansprechpartner der Steuerverwaltung bei Fragen und Problemen im Zusammenhang mit energetischen Massnahmen. Je nach Kanton sind sie in unterschiedlichem Ausmass in den Vollzug steuerlicher Abzüge für energetische Massnahmen involviert: Im Kanton BL beispielsweise, wo nur freiwillige, über die gesetzlichen Vorschriften hinausgehende Massnahmen abzugsberechtigt sind, begutachtet die Energiefachstelle komplexere oder umstrittene Massnahmen. Vielfach werden die Energiefachstellen in die Erarbeitung von Vollzugshilfen, Merkblättern und Massnahmenkatalogen einbezogen. Bei der aktiven Promotion der steuerlichen Abzugsmöglichkeiten stossen die Energiefachstellen in einigen Kantonen auf Zurückhaltung seitens der Steuerverwaltung, die diese Abzüge bewusst nicht aktiv propagieren möchten.

Folgerungen:

Energiefachstellen können auf zwei Ebenen bei der Promotion und beim Vollzug der steuerlichen Abzüge für energetische Massnahmen aktiv werden:

- Zusammenarbeit mit der Steuerverwaltung bei der Entwicklung möglichst einfacher, sachlich zufriedenstellender Vollzugsrichtlinien und Unterlagen. Ev. Unterstützung bei komplexen Gesuchen und Abgrenzungsproblemen sowie bei der Ausbildung der betroffenen Steuerbeamten.

- Gezielte Ansprache und Information der relevanten Zielgruppen (LiegenschaftseigentümerInnen, UnternehmerInnen/Verkäufer, Architekten, Ingenieure, Planer und BeraterInnen, etc.).

6. Steuerabzüge als energiepolitisches Instrument - Alternativen

6.1 Zusammenfassende Beurteilung der aktuellen Abzugsmöglichkeiten

6.1.1 Zielsetzung

Grundsätzlich ist die Zielsetzung klar: Mit zusätzlichen steuerlichen Abzugsmöglichkeiten soll ein wirtschaftlicher Anreiz für energiepolitisch erwünschte Massnahmen in den Bereichen Energiesparen, rationelle Energienutzung und Einsatz erneuerbarer Energien geschaffen werden. Bei der Umsetzung dieser Zielsetzung tauchen die ersten Fragen auf: Die heutigen Abzugsmodelle beim Bund und in den meisten Kantonen erlauben zusätzliche Steuerabzüge für mehr oder weniger genau umschriebene energetische Massnahmen in den angegebenen drei Bereichen. Die Art, bzw. der Charakter der einzelnen Massnahme ist somit verantwortlich dafür, ob die Kosten dieser Massnahme verstärkt von den Steuern abgesetzt werden können. Die energietechnische Qualität der Einzelmassnahme spielt dabei in der Regel keine Rolle. Sie muss nicht nachgewiesen werden und wird auch nicht kontrolliert. Nur der Kanton BL stellt höhere Ansprüche und gewährt zusätzliche steuerliche Abzüge nur für energetische Massnahmen, die über die gesetzlichen Vorschriften hinausgehen. Der Bund und die übrigen Kantone gewähren daher zu einem beträchtlichen Teil zusätzliche Steuerabzüge für die Kosten von Massnahmen, die gesetzlich vorgeschrieben sind. Falls diese Steuerabzüge nicht zu einer Vorverschiebung gesetzlich vorgeschriebener Massnahmen oder zur Erweiterung der geplanten, gesetzlich vorgeschriebenen Massnahmen führen, wird **mit den Steuervergünstigungen auch die Vornahme gesetzlicher Massnahmen verbilligt**, was kaum der eigentlichen Zielsetzung der Steuerabzüge entsprechen dürfte und als **Mitnahmeeffekt** bezeichnet werden muss. Der Grund dafür dürfte die **zuwenig klare Definition und Umsetzung der Zielsetzung für die Gewährung von Steuererleichterungen für energetische Massnahmen** sein.

Es ist anzustreben, dass Steuervergünstigungen

- nur für diejenigen Kosten von energetischen Massnahmen gewährt werden, die über die gesetzlichen Vorschriften hinausgehen
- tendenziell nur für unwirtschaftliche, aber energie- und gesamtwirtschaftlich erwünschte Massnahmen gewährt werden
- nur für Massnahmen gewährt werden, die die energetische Wirkung, die sie versprechen, effektiv erreichen

Zurzeit entspricht nur das Vollzugsmodell des Kantons BL den ersten zwei Forderungen sowie, mit Einschränkungen, der dritten Forderung einigermaßen. Für die Erfüllung der dritten Forderung ist eine materielle Kontrolle der vorgeschlagenen Massnahmen im Projektierungsstadium sowie nach ihrer Ausführung erforderlich, was mit beträchtlichem Vollzugsaufwand verbunden wäre.

6.1.2 Die aktuellen Abzugsmodelle und ihr Vollzug

Abzugsmodelle

Am verbreitetsten ist das Abzugsmodell der Bundessteuer, das schon von 16 Kantonen weitgehend übernommen worden ist und das sich bis ins Jahr 2001 (Frist für die Steuerharmonisierung) weitgehend durchsetzen dürfte. Das Bundesmodell ist bezüglich der Abzüge sowie bezüglich der energetischen Massnahmen, die abzugsberechtigt sind, sehr grosszügig: 100% der Kosten der energetischen Massnahmen dürfen abgezogen werden (bzw. 50% bei Liegenschaften, die vor nicht mehr als 5 Jahre erworben wurden). Der Katalog abzugsberechtigter Kosten ist sehr umfassend und enthält auch Planungs- und Projektierungskosten sowie Kosten für den Ersatz grösserer haustechnischer Geräte (Kühlschrank, etc.). Er schliesst bekanntermassen fragwürdige energetische Massnahmen wie die Erstellung von Wintergärten, den Einsatz von Elektroheizungen oder den Einbau eines Cheminées von den Vergünstigungen aus. An die energietechnische Qualität der aufgelisteten abzugsberechtigten Massnahmen werden keine Ansprüche gestellt. Es wird nicht zwischen gesetzlich vorgeschriebenen und weitergehenden Massnahmen unterschieden. Das Modell stellt somit eine recht umfassende, generelle Vergünstigung energetischer Massnahmen dar. Die eigentliche Steuervergünstigung betrifft aber nur diejenigen Kostenanteile

der energetischen Massnahmen, die eine Wertsteigerung der Liegenschaft ergeben, die also nicht nur Gebäudeunterhalt sind (Unterhaltskosten sind bekanntlich ohnehin abzugsberechtigt). Falls beim Liegenschaftsunterhalt der Pauschalabzug gemacht wird, können bei der Bundessteuer, im Gegensatz zu den meisten Kantonssteuern, die Abzüge für energetische Massnahmen zusätzlich zum Pauschalabzug vorgenommen werden.

Die übrigen kantonalen Abzugsmodelle gehen weniger weit. Sie gewähren bei den wertvermehrenden energetischen Massnahmen in der Regel erhöhte Abzugssätze, erlauben aber nur zum Teil den vollen Abzug. Der Katalog abzugsberechtigter Massnahmen ist oft weniger umfassend als beim Bund.

Ein Spezialfall bildet - wie schon diverse Male erwähnt - der Kanton BL, der als erster Kanton Steuervergünstigungen eingeführt hat: Er gewährt nur bei Massnahmen, die über die gesetzlichen Vorschriften hinausgehen, erhöhte steuerliche Abzugssätze, dafür auch bei Neubauten sowie zusätzlich zum Pauschalabzug.

Vollzug

Der Vollzug von Steuerabzügen für energetische Massnahmen in den Kantonen ist recht unterschiedlich bezüglich

- der Information über die Abzugsmöglichkeiten und bezüglich der Vollzugshilfen (wie Ausscheidungskatalog der abzugsberechtigten Massnahmen mit Angabe des Abzugssatzes)
- den von den LiegenschaftseigentümerInnen beizubringenden Nachweisen (technisch-planerische Unterlagen, Rechnungskopien, etc.)
- der Grosszügigkeit und Kulanz (gekoppelt mit den Anforderungen an die Dokumentation der energetischen Massnahmen) bei der Gewährung der Abzüge
- der Aktualisierung der amtlichen Werte und der damit gekoppelten Eigenmietwerte bei wertvermehrenden Investitionen sowie bezüglich der Anwendung der Dumont-Praxis

Diese kantonal divergierenden Vollzugsaspekte erschweren die Übersicht über die Wirkung der steuerlichen Abzugsmöglichkeiten für energetische Massnahmen in den Kantonen. Sie verstärken die Intransparenz des Instrumentes: So ist es beispielsweise recht entscheidend, ob bei wertvermehrenden Investitionen der amtliche Wert

sofort angepasst wird oder erst in einigen Jahren, bei einer allgemeinen Neufestsetzung der amtlichen Werte.

Generell schafft der Vollzug bei der materiellen Beurteilung der abgezogenen energetischen Investitionen Probleme. Diese Probleme bestanden bei einem Teil der energetischen Massnahmen jedoch schon vor der Einführung energiepolitisch begründeter spezieller Abzugsmöglichkeiten: Schon vorher musste beurteilt werden, inwieweit die energetischen Massnahmen wertvermehrenden Charakter haben bzw. als Unterhaltskosten gelten. Die grosszügigen Abzugsmöglichkeiten gemäss dem Bundessteuermodell könnten sogar zu einer gewissen Vereinfachung des Vollzuges führen. Der Vollzug der Abzüge bei der Bundessteuer hängt vom Vollzug im jeweiligen Kanton ab.

6.1.3 Die Wirkungen der Steuerabzüge in der Praxis

Damit die Steuervergünstigungen die beabsichtigte energiepolitische Wirkung entfalten, müssten die LiegenschaftseigentümerInnen im Investitionszeitpunkt von ihrer Existenz wissen (mindestens soweit, dass sie sich in diesem Zeitpunkt nähere Informationen zu den Steuervergünstigungen beschaffen; noch besser ist, wenn die LiegenschaftseigentümerInnen die ungefähre Höhe der Steuervergünstigungen kennen würden). Diverse Intermediäre, die bei der Bewirtschaftung der Liegenschaften oder bei Investitionen den LiegenschaftseigentümerInnen Leistungen anbieten (Steuerberater, Treuhänder, Architekten, Handwerker, etc.), können dabei eine wichtige Informationsfunktion wahrnehmen.

Kennen die LiegenschaftseigentümerInnen im Investitionszeitpunkt die steuerlichen Abzugsmöglichkeiten nicht, macht das Instrument wenig Sinn. Am ungünstigsten ist der nachträgliche Abzug von Ausgaben für energetische Massnahmen, die ohne Kenntnis dieser Abzüge getätigt wurden: Die resultierenden Steuerausfälle haben dann keinen energetischen Effekt und verpuffen als reiner **Mitnahmeeffekt**.

Die Steuerabzüge für energetische Massnahmen sind kaum bekannt

Die Bilanz der Befragungen der LiegenschaftseigentümerInnen in drei Kantonen sowie diverser Intermediäre von Verbänden, Treuhandfirmen und Banken ist ernüchternd. Die energetischen Steuervergünstigungen sind kaum bekannt:

- Nur durchschnittlich 27% der befragten LiegenschaftseigentümerInnen wussten überhaupt von dieser Abzugsmöglichkeit
- Selbst bei denjenigen LiegenschaftseigentümerInnen, die von der Abzugsmöglichkeit wussten und die in der Vergangenheit energetische Investitionen vorgenommen haben, geben durchschnittlich 56% an, keine Steuerabzüge gemacht zu haben!
- Die "FachberaterInnen" für die optimale Bewirtschaftung der Vermögensportefeuilles von LiegenschaftseigentümerInnen (Banken, TreuhänderInnen, SteuerberaterInnen) kennen die Möglichkeiten der steuerlichen Abzüge für energetische Massnahmen oft zuwenig genau, um sie in den strategischen Anlage- und Steuerplanungsgesprächen inbezug auf die energiepolitischen Ziele optimal einzusetzen.
- Sogar die UnternehmerInnen, für die die Steuerabzüge ein Verkaufsinstrument sein könnte, nutzen diese Möglichkeit kaum, weil sie ihnen zu schwer kommunizierbar, zuwenig eindeutig quantifizierbar oder auch unbekannt ist.

Die Steuerabzüge sind also bei den LiegenschaftseigentümerInnen und den wichtigsten Intermediären wenig bekannt. Wenn Informationen über sie beschafft werden, dann meist zu spät, nach der Investition, bei der Steuererklärung und nicht präventiv, strategisch bei der Planung von Liegenschaftsunterhalt und -sanierung.

Folgende Ursachen dürften für diese ernüchternde Situation verantwortlich sein:

- Steuerabzüge sind grundsätzlich wenig transparent. Sie erfordern zuviele vertrauliche oder nicht sofort verfügbare Informationen seitens der LiegenschaftseigentümerInnen und der steuerlichen Vollzugsbehörde. Die Ermittlung der resultierenden Verbilligung stellt beträchtliche Anforderungen an die LiegenschaftseigentümerInnen. Zusätzlich müssen bei der Beanspruchung der Abzüge oft nicht direkt verfügbare Belege bereitgestellt werden. Der Time Lag zwischen Investition und Steuerabzug verstärkt die Intransparenz.

- LiegenschaftseigentümerInnen beschaffen sich tendenziell nur diejenigen Informationen, die sie gerade benötigen (Minimierung der Informationskosten). Die Informationen zu den Abzugsmöglichkeiten von Ausgaben für energetische Massnahmen stiften erst im Moment der Steuererklärung direkten Nutzen für die LiegenschaftseigentümerInnen und dürften daher primär in diesem Zeitpunkt beschafft werden.
- Die Verwendung der Steuerabzüge seitens der Intermediäre im Beratungs- und Verkaufsgespräch ist aufwendig, kompliziert, erfordert im Verkaufsgespräch vertrauliche Informationen und birgt beträchtliche Risiken, dass viel oder Falsches versprochen wird.

Die Einschätzung der Steuerabzüge für energetische Massnahmen durch die befragten LiegenschaftseigentümerInnen unterstreicht diese unbefriedigende Situation: 60% der LiegenschaftseigentümerInnen finden Steuerabzüge ein schlechtes Instrument zur Förderung energetischer Massnahmen und 70% der Befragten würden einen finanziellen Beitrag im Investitionszeitpunkt vorziehen.

Steuerabzüge: Steuerausfälle bei geringer energetischer Wirkung

Die resultierenden **Steuerausfälle** bei der Bundessteuer und bei den kantonalen und kommunalen Steuern werden auf **49 - 110 Mio Fr. pro Jahr** geschätzt (davon bei der Bundessteuer etwa 16 - 39 Mio Fr./a). Gemäss den Umfrageergebnissen nehmen im Durchschnitt nur 44% der zu energiebedingten Steuerabzügen berechtigten LiegenschaftseigentümerInnen diese Abzüge vor. Andernfalls wären die Steuerausfälle mit 110 - 250 Mio Fr. pro Jahr bedeutend grösser. Verglichen mit den sonstigen Fördermassnahmen im Energiebereich stellen die Steuervergünstigungen ein finanziell gewichtiges Förderinstrument dar (Vergleiche: Budget von Energie 2000 1995: ca. 50 - 55 Mio Fr./a). Entsprechend gewichtig sollten daher auch die energetischen Auswirkungen der Steuerausfälle sein.

Die Befragung der LiegenschaftseigentümerInnen, die in der Vergangenheit Ausgaben für energetische Massnahmen von den Steuern abgezogen haben, ergibt ein ernüchterndes Resultat:

91% (!) dieser LiegenschaftseigentümerInnen gibt an, dass die Steuerabzüge ihren Entscheid, in die Liegenschaft zu investieren, nicht beeinflusst habe (keine Auslöse- bzw. Katalysatorwirkung). Nur 12% der Befragten mit Steuerabzügen hat wegen der Steuerabzüge das

Sanierungsvorhaben zeitlich vorgezogen und nur 23% haben zusätzliche energetische Massnahmen realisiert (vor allem Wärmedämmung und Fensterersatz). Mit anderen Worten: **Etwa 80% der Steuerabzüge wurden für Massnahmen gewährt, welche gemäss den Aussagen der befragten LiegenschaftseigentümerInnen auch ohne steuerliche Vergünstigungen, im gleichen Zeitpunkt und in der gleichen Art realisiert worden wären (---> Mitnahmeeffekt \approx 70 - 80%).**

Diese Ergebnisse korrespondieren mit denjenigen zum Informations- und Kenntnisstand der LiegenschaftseigentümerInnen. Die LiegenschaftseigentümerInnen, die Steuerabzüge gemacht haben, bestätigen, dass die Abzugsmöglichkeiten in den meisten Fällen zu keinen energetisch relevanten Auswirkungen auf die Investitionsentscheidungen führten. Daher dürfte ein Grossteil der 70 - 80% ohne verändertes Investitionsverhalten die Abzüge nachträglich, bei der Steuererklärung, vorgenommen haben, ohne im Investitionszeitpunkt wirklich über die Abzugsmöglichkeiten bzw. über die monetären Konsequenzen dieser Steuerabzüge informiert gewesen zu sein.

Steuerabzüge für energetische Massnahmen sind ungerecht

In Kapitel 3.2.1 wird aufgezeigt, dass die Verbilligungswirkung von Abzügen stark einkommensabhängig ist. Je nach Einkommen bzw. je nach Grenzsteuersatz können die Steuerersparnisse für sachlich-energie-technisch identische Investitionen um mehr als einen Faktor 2 verschieden sein. Das ist eine (unerwünschte) Folge der Förderung von energetischen Massnahmen über Abzüge bei den progressiven direkten Steuern. Die unterschiedliche Verbilligungswirkung ist sachlich, energetisch nicht gerechtfertigt und daher ungerecht.

Fazit: Steuerabzüge sind wenig bekannt, wenig beliebt, nicht effektiv, nicht effizient und ungerecht

Der Beitrag der Steuervergünstigungen für energetische Massnahmen an die energiepolitischen Ziele, die sie unterstützen sollen, ist gering. Die Effizienz der resultierenden Steuerauffälle ist klein, da 70 - 80% der Mittel eine nachträgliche Verbilligung ohnehin vorgenommener Investitionen sind. Steuervergünstigungen sind wenig bekannt, selbst Anspruchsberechtigte nehmen zu mehr als 50% die Abzüge nicht vor. Steuervergünstigungen sind wenig beliebt, sie stossen auf den latenten Widerstand vieler Steuerverwaltungen und selbst die

begünstigten LiegenschaftseigentümerInnen würden Beiträge im Investitionszeitpunkt den Steuervergünstigungen vorziehen.

6.2 Wie weiter? Verbesserungsvorschläge und Alternativen

6.2.1 Strategische Varianten

Der ernüchternde Befund der Evaluation macht klar, dass ein Handlungsbedarf besteht. Fördermittel bzw. Steuerabzüge im Ausmass von 49 - 110 Mio Fr./a müssten in der heutigen Situation unbedingt effektiver und effizienter eingesetzt werden. Gefragt sind Vorschläge und Strategien zur Umorientierung der Mittel, die für die steuerliche Förderung energetischer Massnahmen aufgewendet werden, bzw. eine Strategie zur Verbesserung der Steuerabzüge als Förderinstrument.

Grundsätzlich bestehen zwei strategische Varianten:

- **Aufhebung der steuerlichen Förderung** energetischer Massnahmen und Verwendung der zusätzlichen Steuereinkünfte für die **gezielte Förderung mittels Beiträgen**.
- **Verbesserung der aktuellen steuerlichen Abzugsverfahren**, mit dem Ziel, die Effektivität und die Effizienz der eingesetzten Mittel zu erhöhen.

Beide Strategien haben ihre spezifische Vorteile, Nachteile und Risiken. Die folgenden Überlegungen sollen diese umreissen und eine Grundlage für die gesamtwirtschaftliche und politische Diskussion des weiteren Vorgehens liefern.

6.2.2 Aufhebung der steuerlichen Vergünstigungen und Förderung mit besser geeigneten Instrumenten

Viele der aufgezeigten Mängel von Steuerabzügen sind grundsätzlicher Art und mit dem Instrument verbunden:

- Die Ungerechtigkeit, dass die Steuervergünstigungen nicht nur leistungsorientiert sondern auch vom Einkommen abhängig sind

- Die grosse zeitliche Verzögerung zwischen Investitionsentscheid und dem Anfallen der Steuervergünstigung
- Die Intransparenz von Steuerabzugsmöglichkeiten, die schwierigen Informationsverhältnisse und die Ungewissheit über das Ausmass der effektiv realisierbaren Abzüge
- Die Vollzugsprobleme der Steuerverwaltung, für die diese Abzüge systemfremd sind

Aus gesamtwirtschaftlicher sowie aus energiewirtschaftlicher Sicht spricht vieles dafür, diese Förderungsart aufzugeben und durch eine effektivere Förderung zu ersetzen. Dabei wird vorausgesetzt, dass die Förderung zielgerechter energetischer Massnahmen in der aktuellen Situation weiterhin als gerechtfertigt erachtet wird und grundsätzlich beibehalten werden soll.

Abschaffung der steuerlichen Bevorzugung energetischer Massnahmen:

Bei der Bundessteuer sowie bei den Kantons- und Gemeindesteuern werden energetische Investitionen an Liegenschaften im Privatvermögen wieder wie die übrigen Investitionen im Gebäudebereich behandelt. Die relevanten energetischen Massnahmen werden ebenfalls in Ausscheidungskatalogen aufgeführt, wobei angegeben wird, welcher Anteil dieser Investitionen als Unterhalt von den Steuern abgesetzt werden kann und welcher Anteil wertvermehrend ist. Damit würde wieder die Situation vor der Einführung von Steuervergünstigungen hergestellt. Ein Teil der aktuellen Vollzugsprobleme der Steuerverwaltung werden weiterbestehen (Abgrenzung Wertvermehrung/Unterhalt, Dumont-Praxis, etc.).

Fördermodell zur gezielten Mittelverwendung

Anforderungen an ein gezieltes Förderprogramm, welches einen effektiven und effizienten Einsatz der Mittel gewährleisten soll:

- Nur Förderung von Massnahmen, die über die gesetzlichen Vorschriften hinausgehen. Aus praktischen Gründen kann in der Regel aber nur schwer unterschieden werden, welcher Kostenanteil einer energetischen Massnahme zur Erfüllung der Vorschriften und welcher Teil für zusätzliche Energieeinsparungen entsteht.
- Nur Förderung von Massnahmen, die unwirtschaftlich sind. Wirtschaftliche Massnahmen sollten nicht finanziell gefördert werden. Dafür sind vielmehr Informations-, Aufklärungs-, Aus- und Weiterbildungsmassnahmen gefordert.

- Die Förderung sollte outputorientiert erfolgen, wobei der Output dem jeweils realisierten Beitrag zu den energetischen Zielsetzungen entspricht (beispielsweise resultierende Energieeinsparung, erreichte Energiekennzahl, aus erneuerbaren Quellen erzeugte Energiemenge, etc.).

Zu solchen Modellen bestehen schon diverse Ansätze und Unterlagen:

- Bericht des BEW zu energetischen Fördermodellen ("Förder- und Anreizprogramme für Energiesparinvestitionen", BEW 1994)
- diverse Modelle für die Gewährung von zinsverbilligten Hypotheken für energiesparende Bauten (beispielsweise das Modell von DIANE Ökobau und der Luzerner Kantonalbank, das Modell der Zürcher Kantonalbank, der Zuger Kantonalbank, etc.).

Das Hauptproblem der Strategievariante, die auf den Ersatz der Steuervergünstigungen durch ein Beitragsmodell zielt, ist die Sicherstellung der Verwendung der zusätzlichen Steuereinnahmen für das neue Beitragsmodell. In der aktuellen Situation dürfte die Wahrscheinlichkeit gross sein, dass die steuerliche Bevorzugung energetischer Massnahmen zwar rückgängig gemacht werden kann, dass aber die Umwidmung der zusätzlichen Steuereinnahmen früher oder später politisch scheitert. Die steuerliche Bevorzugung energetischer Massnahmen ist nun bis zur Bundessteuer eingeführt worden. Mit der Steuerharmonisierung zeichnet sich sogar noch eine Ausdehnung dieser Möglichkeiten in zurzeit noch restriktiveren Kantonen ab. Beitragsprogramme müssen jedoch bei der Mittelzuteilung periodisch im politischen Prozess durchgesetzt werden, mit beträchtlichem Risiko zukünftiger Mittelkürzungen. Die mittlerweile erreichte Akzeptanz der Steuervergünstigungen und ihre geringe Gefährdung im politischen Prozess sind daher Argumente, die für die Beibehaltung der Steuervergünstigungen für energetische Massnahmen sprechen.

6.2.3 Verbesserungsmöglichkeiten bei den Steuervergünstigungen von energetischen Massnahmen

Die Abschaffung der Steuervergünstigungen und ihr mindest teilweiser Ersatz durch ein Förderprogramm könnte sich in der Umsetzung für die energiepolitische Zielsetzung als sehr **riskant** erweisen. Es ist durchaus denkbar oder sogar zu erwarten, dass sich die Steuerabzüge relativ gut abschaffen lassen, dass dagegen die **laufende Sicher-**

stellung der Mittel für ein Förderprogramm über kurz oder lang scheitert. Zudem wurden die steuerlichen Abzugsmöglichkeiten für energetische Massnahmen nicht nur im Hinblick auf die damit vermittelte Anreizwirkung, sondern auch zur **Belohnung derjenigen LiegenschaftseigentümerInnen** geschaffen, die im Sinne des Allgemeinwohls energetische Massnahmen vornehmen. Diese Gründe sprechen für die Beibehaltung und Verbesserung der bestehenden Abzugsmodelle und -verfahren. Verbesserungen in Richtung Effektivität und Effizienz sollten hauptsächlich beim Informationsstand der LiegenschaftseigentümerInnen im Investitionszeitpunkt bzw. beim Abzugsmodell selbst ansetzen.

Information

Damit Steuervergünstigungen wirken, müssen die LiegenschaftseigentümerInnen im Investitionszeitpunkt über die Existenz von Steuervergünstigungen mindestens soweit informiert sein, dass sie sich nähere Angaben über die zu erwartenden Vorteile beschaffen. Diese Informationen können direkt oder indirekt - über die bei den Investitionsentscheidungen involvierten Intermediäre (Treuhandler, Berater, Planer, Unternehmer, etc.) - vermittelt werden.

Primäre Zielgruppe bei den **LiegenschaftseigentümerInnen** sind EigentümerInnen, die sich für die ökologische und energiesparende Bauweise und für erneuerbare Energien interessieren, sowie EigentümerInnen, die vor grösseren Erneuerungen stehen. Die Informations- und Aufklärungsbemühungen müssen kontinuierlich bzw. periodisch erfolgen, da aus informationsökonomischen Gründen auch potentiell informierte EigentümerInnen sich primär um diejenigen Informationen bemühen, für die sie in nächster Zeit Verwendung haben. Die Gruppe der interessierten EigentümerInnen muss über diejenigen Organisationen, Verbände und Ereignisse mit Informationen versorgt werden, mit denen sie aus ihrem speziellen Interesse in Kontakt stehen: Verbandsmedien (SIA, SSES, SES, SOFAS, Energiefachbuch, etc.). Daneben müssen jedoch auch die LiegenschaftseigentümerInnen ohne spezifische ökologische oder energetische Interessen und Kenntnisse informiert werden. Bei ihnen dürfte der Erfolg noch stärker über die sogenannten Intermediäre (s. unten) sowie über die für sie relevanten Verbände und die von ihnen konsumierten Medien erfolgen (Schweiz. Hauseigentümerverband inkl. "Der Hauseigentümer", Tages- und Wochenpresse).

Den sogenannten **Intermediären** (wie TreuhänderInnen, SteuerberaterInnen, Architekten, Ingenieure, UnternehmerInnen, Energiefachstellen, etc.) kommt bei der gezielten und richtig terminierten Information der investierenden LiegenschaftseigentümerInnen besondere Bedeutung zu. Sie sind in einer Situation, in der sie ihre liegenschaftsbesitzenden KundInnen zu Fragen im Zusammenhang mit der Gebäudebewirtschaftung beraten müssen. Das bietet ihnen die hervorragende Gelegenheit, auf die Möglichkeiten von steuerlichen Abzügen für allfällige Energiemassnahmen hinzuweisen. Diese Intermediäre müssen gewonnen und im Hinblick auf ihre Informationsaufgabe ausgebildet werden. Kanäle, über die sie angesprochen werden können: Publikationen ihrer Fach- oder Berufsverbände (beispielsweise "Der Treuhänder", "Die Steuerrevue", Publikationen der Fachverbände wie SIA, SSIV, SSES, SOFAS, etc.), Weiterbildungsseminare und -veranstaltungen, Rundschreiben der Steuerverwaltung, etc. Ein Teil dieser Zielgruppe hat ein direktes wirtschaftliches Interesse an der Vermittlung dieser Informationen: Es ist ein Argument im Verkaufsgespräch bei energetischen Vorhaben. Bei der Steuerplanung eingesetzt, kann durchaus ein Effekt auf den Zeitpunkt wie auch auf den Umfang und die Art energetischer Investitionen erwartet werden.

Transparenz

Die Vereinheitlichung der in der Schweiz verwendeten Abzugsmodelle würde die Information über die Steuervergünstigungen deutlich erleichtern. Mit dem Steuerharmonisierungsgesetz zeichnet sich zurzeit ein Trend zur Anpassung an das Modell der Bundessteuer ab.

Abzugsmodell

Wir gehen davon aus, dass die Ausgaben für energetische Massnahmen weiterhin als Unterhaltskosten vom steuerbaren Einkommen abgesetzt werden. Es wäre denkbar, dass ein bestimmter Prozentsatz der abzugsberechtigten Kosten direkt vom geschuldeten Steuerbetrag abgezogen werden kann. Dann ist der resultierende Abzug nicht mehr vom steuerbaren Einkommen abhängig sondern nur von den abzugsberechtigten Kosten. Dennoch dürfte ein solches Modell dürfte zurzeit kaum in Frage kommen, da ein solcher Abzug noch (Steuer-) systemfremder wäre und die entsprechenden Investitionen nicht mehr im Rahmen des übrigen Liegenschaftsunterhalts betrachtet würden.

Bei den zurzeit bestehenden Modellen (ausser im Kanton BL) stört, dass bei den vorgegebenen abzugsberechtigten Massnahmen keine

energietechnischen Ansprüche gestellt werden. Die Steuerung erfolgt nur über die Abzugsberechtigung von energetischen Massnahmen. Ineffektiv ist zudem, dass alle Massnahmen einer abzugsberechtigten Massnahmenklasse zum Abzug zugelassen werden, unabhängig davon, ob sie gesetzlich vorgeschrieben, ohnehin üblich oder wirtschaftlich sind. Erstrebenswert wäre eine stärkere Leistungsorientierung der abzugsberechtigten Massnahmen. Das ist innerhalb der Strukturen und Verfahren der Steuerverwaltung schwierig. Möglichkeiten zur leistungsorientierten Verbesserung der bestehenden Abzugsmodelle:

- Vereinfachung der Liste der abzugsberechtigten Massnahmen auf diejenigen, die einen relevanten Zielbeitrag gewährleisten und die in der Regel unwirtschaftlich sind: Einsatz erneuerbarer Energien, Wärmedämmung (mit der Vorgabe minimaler Dämmstärken für Wände, Decken, etc.), kontrollierte Lüftung mit Wärmerückgewinnung, Ersatz von Elektroheizungen und elektrischen Warmwassererwärmern, ev. Einsatz von Blockheizkraftwerken, ev. Nutzung von Umwelt- und Abwärme, VHKA und energiesparende Regelung (Vorgabe eines Ausscheidungskataloges mit den abzugsberechtigten Massnahmen, im Gegensatz zu den bisher verwendeten Ausscheidungskatalogen wäre dieser primär nach energetischen Kriterien aufgebaut). Die übrigen Massnahmen werden steuerlich wie bisher, als werterhaltende oder wertvermehrende Investitionen, behandelt. Trotz der Vereinfachung der Liste ergeben sich für die Steuerverwaltungen zusätzliche Abgrenzungsprobleme. Damit diese effizient und zielgerecht gelöst werden können, ist die Zusammenarbeit mit der Energiefachstelle oder der Aufbau eines gewissen Energie-Know-hows in der Steuerverwaltung erforderlich. Trotzdem bleibt das Instrument weitgehend inputorientiert und auf einzelne Massnahmen ausgerichtet. Es ist nicht möglich, damit die energetische Optimierung einer Baute zu fördern oder zu belohnen (eine Outputorientierung, bei der beispielsweise die Förderung davon abhängt, ob eine bestimmte Energiekennzahl erreicht wird, ist nicht möglich).
- Verknüpfung der Abzugsberechtigung wertvermehrender energetischer Investitionen mit der erreichten Energiekennzahl der Baute: Erst wenn eine Baute eine vorgegebene Energiekennzahl unterschreitet, können die wertvermehrenden energetischen Investitionen abgezogen werden. Die LiegenschaftseigentümerInnen haben nach einer solchen Veränderung des Abzugsmodelles mit der Steuererklärung einen Nachweis des (berechneten) Energie-

verbrauches (Energiekennzahl) der Bauten mitzuliefern, für die sie steuerliche Abzüge beantragen. Auch hier ist die Zusammenarbeit mit der Behörde für den energetischen Vollzug erforderlich.

Die obenstehenden Ausführungen machen deutlich, dass die berechtigten Bemühungen zur Steigerung der Effektivität der Abzugsmodelle tendenziell mit den Erfordernissen seitens des Vollzuges durch die Steuerverwaltungen in Konflikt stehen. Der Vollzug muss möglichst einfach sein, bei der Grosszahl der Fälle ohne vertiefte energietechnische Kenntnisse abgewickelt werden können und seitens der LiegenschaftseigentümerInnen möglichst wenig Unterlagen erfordern, die sie nicht schon haben. Bauunternehmer und -handwerker haben die Möglichkeit, ihre Abrechnungen so zu gestalten, dass die abzugsberechtigten energetischen Kosten als separater Posten von den übrigen Kosten abgegrenzt werden (Dienstleistungsangebot der Anbieter im Sinne der KundInnen; Vermittlung in Weiterbildungsveranstaltungen für die angesprochenen Unternehmergruppen).

Schlussbemerkungen

Die Verbesserung der Wirksamkeit steuerlicher Abzugsmöglichkeiten für energetische Massnahmen bei bestehenden Liegenschaften muss auf jeden Fall bei der Information der relevanten Investoren bzw. der Intermediäre ansetzen, die die Investoren beraten. Ohne eine Verbesserung des zurzeit desolaten Kenntnisstandes der LiegenschaftseigentümerInnen machen die Steuerabzüge energiepolitisch keinen Sinn. Zusätzlich sollte aber auch versucht werden, die Selektivität der Förderung durch eine stärkere Fokussierung auf weitergehendere energetische Massnahmen zu erhöhen. Dafür muss der Zugang zu energietechnischem Know-how für die Steuerverwaltung erleichtert werden, damit der steuerliche Vollzug verbessert, der Aufwand für die Steuerverwaltung aber nicht weiter erhöht wird. Die an sich erwünschte Outputorientierung der Förderung energetischer Massnahmen bleibt mit Steuerabzügen nur ansatzweise erreichbar. Der Erfolg von verstärkter Information und Weiterbildung hängt davon ab, ob für diese Aufgaben eine Trägerschaft organisiert werden kann, die eine gewisse Kontinuität gewährleistet (die Information der LiegenschaftseigentümerInnen ist eine Daueraufgabe!).

Literatur, gesetzliche Grundlagen

- Altorfer H., "Die Steuerbehörden als Innovationsbremser", NZZ vom 6./7. Mai 1995, S. 25
- BALI, Bau und Liegenschaften, M. Hasler, "Baukosatendaten: Energetische Massnahmen bei Gebäudesanierungen", Zürich, 14.3. 1997
- BEW "Förder- und Anreizprogramme für Energiesparinvestitionen", INFRAS, im Auftrag des BEW, Bern/Zürich, Januar 1994
- BFK/RAVEL "RAVEL zahlt sich aus", Praktischer Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsrechnungen, RAVEL- Materialien Bericht Nr. 724.397.42.01 D, Bundesamt für Konjunkturfragen, Bern 1992
- Energie 2000 "Aktionsprogramm Energie 2000 im Aufwind - 4. Jahresbericht 1994", Beilagen, BEW, Energie 2000, Bern, Sept. 1994
- Hasler Ch., Eidgenössische Steuerverwaltung, Hauptabteilung direkte Bundessteuer, Mitteilung vom 31.8. 1995 an die Steuerverwaltung des Kantons BL, Liestal
- Hürzeler D., "Die steuerliche Behandlung von energiesparenden Unterhaltskosten, Anlagekosten, bzw. Investitionen in Liegenschaften", Referat an der Tagung "Niedrigenergiehäuser und Bauerneuerungen - ökonomisch, ökologisch", vom 7.11. 1996 in Bern
- IP Bau, "Liegenschaftskosten und Bauerneuerung im Steuerrecht", Publikations-Nr. 724.484 D, Bundesamt für Konjunkturfragen, Bern 1993
- Ott W., "Steuererleichterungen für die Niedrigenergiehaus-Sanierung", **ec**oncept, Referat an der Tagung "Renovation, das Potential von Morgen" der SISH vom 5.9. 1996 in Biel
- Rabaglio O., "Energieeffizienz wird auch steuerlich belohnt", in Immobilien BUSINESS Spezial, Swissbau 95, S. 10-11

- SSES "Gebäudebewirtschaftung erhält die Marktfähigkeit", basierend auf "Immobilienwirtschaft in der Praxis" des IP Bau, in SSES-"Sonnenenergie", Nr. 6/96, S. 6
- Wüest und Partner, "Bau- und Immobilienmarkt Schweiz- Monitoring 1995", Verlag Wüest und Partner, Zürich 1994

Gesetzliche Grundlagen

- DBG, "Direkte Bundessteuer", Bundesgesetz vom 14.12. 1990 über die direkte Bundessteuer, SR 642.111, Stand 15.8. 1995
- VAKL, "Verordnung des Bundes über den Abzug der Kosten von Liegenschaften des Privatvermögens bei der direkten Bundessteuer", SR 642.116, vom 24.8. 1992, Stand 15.8. 1995
- VMRE, "Verordnung des Bundes über die Massnahmen zur rationellen Energieverwendung und zur Nutzung erneuerbarer Energien", SR 642.116.1, vom 24.8. 1992, Stand 15.8. 1995

Die bei den kantonalen Steuerämtern angeforderten Unterlagen sind in den Anhangtabellen ausgewiesen und werden hier nicht einzeln aufgeführt.

Anhang

Anhang 1 Steuerliche Abzüge von Energiesparmassnahmen - Auswertung der Kantonsunterlagen

Tabelle 9 Unterlagen zu den steuerlichen Abzugsmöglichkeiten von Energiesparmassnahmen nach Kanton

Tabelle 10 Abzugsberechtigte energetische Massnahmen nach Kanton

Tabelle 11 Umfrage bei den Steuerämtern zu den Abzugsmodellen und zum Vollzug in den Deutschschweizer Kantonen

Anhang 2 Baukostendaten: Massnahmen bei Gebäudesanierungen

Die folgenden Anhänge werden in einem separaten Anhangband zusammengefasst:

Anhang 3 Technischer Bericht IPSO zur Eigentümerbefragung in den Kantonen AG, BL und ZH

Anhang 4 Fragebogen Eigentümerbefragung IPSO

Anhang 5 Detailauswertungen der Eigentümerbefragungen

Dieser Anhangband kann auf Anfrage beim BEW, Kapellenstrasse 14, 3003 Bern, bezogen werden.

Anhang 1 Steuerliche Abzüge von Energiesparmassnahmen - Auswertung der Kantonsunterlagen

Kt.	Steuergesetz	Allgemeine Wegleitung	Merkblatt, Weisung, spez. Wegleitung zu Energiesparmassnahmen	andere	Bemerkung
ZH	1995		Steuerl. Folgen von baulichen Energiesparmassnahmen an bestehenden privaten Liegenschaften 1.1.1995		Subventionen für grosse Holzfeuerungen
BE	Steuergesetz, Ausgabe 95	Steuertarife	Merkblatt Liegenschaften, Liegenschaftskosten	Berner Energieberater-Information Februar 1995	
LU	Steuergesetz 27.5.1995 Vollzugsverordnung 1.1.1995	-	Weisung aus Weisungen zum Steuergesetz für Abzüge für Gebäude und deren Unterhalt 95/96	-	neue Weisung ab November 95 Herr Kessler, Rechtsdienst 041/24 63 94
SZ	Steuergesetz vom 28.10.58 mit Änderungen bis 23.3.94		Weisung über die Abgrenzung zwischen Anlage- und Unterhaltskosten 23.10.1984	Dienstanleitung zum kant. Steuergesetz Vollzugs-VO zum Steuergesetz	wird bis ca. Mitte 95 überarbeitet
UR	Steuergesetz 1. Januar 1993 und Gesetzesänderung seit 1.1.95		Weisung über die Bemessung der Abzüge für den ordentlichen Unterhalt und energiesparende Aufwendungen an Grundstücken und Gebäuden, gültig ab Steuerperiode 1995/96 5.12.1994		
OW	Steuerrecht, Gesetz vom 25.4.82 Ausgabe gültig ab 1.1.95	1995/96		Erläuterungen und Abstimmungsvorlage zur Kant. Volksabstimmung vom 30.10.1994	

Kt.	Steuergesetz	Allgemeine Wegleitung	Merkblatt, Weisung, spez. Wegleitung zu Energiesparmass- nahmen	andere	Bemerkung
NW	Steuerrecht 1.1.1995		Merkblatt betreffend Energiesparmassnah- men 1.1.1995		
GL	Gesetz über das Steuerwesen mit Änderungen bis 1.5.94	-	-	-	betr. Energie- sparmassnah- men richtet sich Kt. GL nach dem Bund
ZG	Gesetz über die Kantons- und Ge- meindesteuern 1.1.1995 Vollziehungsver- ordnung 1.1.1995	-	-	-	-
FR	Steuergesetz, Stand 1.1.95, Än- derungen vom 10.2.95 und 4.5.95		Notice spéciale pour la déduction des frais ef- fectifs relatifs aux im- meubles privés et des investissements desti- nées à économiser l'énergie et à ménager l'environnement 1995/1996		
SO	Steuerverordnung Nr. 16 vom 28.1.1986 Änderung der Steuerverordnung Nr. 16 vom 18.10.1994	Wegleitung 1995			
BS	Steuergesetz vom 22.12.49, Ände- rung vom 17.5.95 Verordnung zum Gesetz über die direkten Steuern 30.1.90	Wegleitung zur Steuer- erklärung 94 und Formular Steuer- Erklärung		Fragebogen EPP März 1995	

Kt.	Steuergesetz	Allgemeine Wegleitung	Merkblatt, Weisung, spez. Wegleitung zu Energiesparmassnahmen	andere	Bemerkung
BL	Steuer- und Finanzgesetz, 7.2.1974 Verordnung über die abziehbaren Kosten von Liegenschaften 24.8.1995 Verordnung über Förderungsbeiträge nach dem Energiegesetz 28.3.1995		Wegleitung für Kantonsbeiträge nach dem Energiegesetz 2.10.1993 Merkblatt 1993/94 Neues Merkblatt 1.1.1997	Vorlage an den Landrat betr. Verpflichtungskredit für Kantonsbeiträge nach dem Energiegesetz	
SH	Gesetz über die direkten Steuern 1.1.1995		Merkblatt Steuerliche Behandlung energiesparender Massnahmen		
AR	Gesetz über die direkten Steuern 1.1.1993 mit Änderung vom 25.4.1993		Richtlinie für die steuerliche Behandlung des Liegenschaftsunterhalts 11.11.1992	Fragebogen "Subventionen und Steuererleichterungen 2.3.1995	
AI	Steuergesetz 1.1.1995 Verordnung 1.1.1995	Wegleitung 1995/96	-	-	-
SG	Steuergesetz Dez. 1994 Vollzugsverordnung Dez. 1994 Regierungsratsbeschluss über den Vollzug des Steuergesetzes in den Steuerjahren 95/96	Wegleitung 1995	Merkblatt 1.1.1995	Steuertarife 1.1.1993	
GR	8. Juni 1986 Stand 1.1.94	Wegleitung 1994/95	Wegleitung für Beitragsgesuche bei wärmetechnischen Gebäudesanierungen November 1993		
AG	Steuergesetzgebung, Stand 1.6.95	Wegleitung 1995/96	Merkblatt Liegenschaftsunterhalt 1.1.1995		
TG	Steuerrecht vom 14.9.95; Ausgabe 1995		Merkblatt Liegenschaftsunterhalt 1993		

Kt.	Steuergesetz	Allgemeine Wegleitung	Merkblatt, Weisung, spez. Wegleitung zu Energiesparmassnahmen	andere	Bemerkung
TI	Steuergesetz 1.1.1995	Wegleitung 1995/96	Instruktionen zum Ausfüllen der Steuererklärung 1995/95	Kalkulationstabellen	-
VD	Steuergesetz vom 26.11.56, Stand 1.1.95	-	Instructions concernant la détermination de la valeur locative	Tableau déduction de frais d'entretien des immeubles, Détermination de la valeur locative	-
VS	Verordnung 14.12.1994				Provisorium
NE	"Règlement d'exécution de la Loi sur les contributions directes 30.6.1994	Wegleitung 1995		Antwortschreiben des Services des Contributions 6.3.1995	
GE	Loi générale sur les contributions publiques, 9.12.1887: Stand 1.1.1982 Loi d'application de la loi fédérale du 19.3.1965, concernant l'encouragement à la construction de logements			Informations sur les Mesures fiscales en faveur de l'utilisation économique et rationnelle de l'énergie et de la protection de l'environnement Juni 1994	
JU	Loi d'impôt du 26.5.1988; Edition 1994		Explications concernant le rendement immobilier et les frais d'entretien des immeubles 10.4.1995	Tarif de l'impôt sur la fortune; Tarifs des impôts sur le revenu et la fortune	

Tabelle 9: *Unterlagen zu den steuerlichen Abzugsmöglichkeiten von Energiesparmassnahmen nach Kanton*

Kanton	Abzugsberechtigte Massnahmen	Ausmass Abzug
ZH	Aufwendungen für den Ersatz von bereits bestehenden Anlagen und Einrichtungen	1/1
	Aufw. für der Einsparung dienende bauliche Veränderungen	½
	Erstanschaffung von energiesparenden Anlagen und Einrichtungen	½
	Nutzung von erneuerbaren Energien	½
BE	Bauliche/haustechnische Massnahmen	1/1
	Nutzung erneuerbarer Energien	1/1
LU	Bauliche/haustechnische Massnahmen	0.07
	Nutzung erneuerbarer Energien	0.07
SZ	Fassadenverkleidung	2/3 - 1/1
	Einbau von Wärmepumpen oder Sonnenkollektoren	1/3 - 1/2
UR	Isolation eines Flachdachs (neu)	1/3
	Isolation eines Steildachs	½
	Reparaturen und Ersatz von vorbestandenen Isolationen	1/1
	Entfeuchten der Keller oder des Mauerwerkes	1/1
	Fassadenverkleidung	2/3 - 1/1
	Gerüstkosten bei Renovationen verbunden mit Neuisolation oder Verkleidung	2/3
	Einbau von Wärmepumpen oder Sonnenkollektoren	2/3
	Einbau zusätzlicher Installationen im Heizungssystem, die in erster Linie der Energieeinsparung dienen	1/1
	Wärmeisolatione - neu - Ersatz	½ 1/1
OW	Massnahmen zur Verminderung der Energieverluste - Wärmedämmung - Ersatz von Fenstern - Anbringen von Fugendichtungen - Einrichten von unbeheizten Windfängen - Ersatz von Jalousien, Rolläden	1/3
	Massnahmen zur rationellen Energienutzung - Ersatz des Wärmeerzeugers - Anschluss an eine Fernwärmeversorgung - Einbau von Wärmepumpen, Wärme-Kraft-Koppelungsanlagen und Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien	1/3
NW	Bauliche/haustechnische Massnahmen	2/3
	Nutzung von erneuerbaren Energien	2/3
GL	Bauliche/haustechnische Massnahmen	1/1
	Nutzung von erneuerbaren Energien	1/1

Kanton	Abzugsberechtigte Massnahmen	Ausmass Abzug
ZG	Bauliche/haustechnische Massnahmen Nutzung von erneuerbaren Energien Subventionsmöglichkeiten für die Nutzung von erneuerbaren Energien	wie Bund wie Bund Ja f. Versuchsanlagen
FR	Bauliche/haustechnische Massnahmen Nutzung von erneuerbaren Energien	1/1 1/1
SO	Bauliche/haustechnische Massnahmen Nutzung von erneuerbaren Energien	1/2-1/1 1/2
BS	Bauliche/haustechnische Massnahmen Nutzung von erneuerbaren Energien Subventionsmöglichkeiten für die Nutzung erneuerbarer Energien	2/3 - 1/1 2/3 - 1/1 Ja
BL	Bauliche/haustechnische Massnahmen Nutzung von erneuerbaren Energien Subventionsmöglichkeiten für die Nutzung erneuerbarer Energien	in der Regel 1/3
SH	Zusätzliche Wärmedämmung am Gebäude Verminderung der Energieverluste bei haustechnischen Installationen Nutzung von erneuerbaren Energien	¼ - ½ 2/3 - 1/1 1/2
AR	Zusätzliche Wärmedämmung am Gebäude Verminderung der Energieverluste bei haustechnischen Installationen	1/3 - 1/1 ½
AI	Zusätzliche Wärmedämmung am Gebäude Verminderung der Energieverluste bei haustechnischen Installationen	2/5 2/5
SG	Zusätzliche Wärmedämmung am Gebäude Verminderung der Energieverluste bei haustechnischen Installationen	½ + Pauschale 2%
GR	Bauliche/haustechnische Massnahmen Nutzung von erneuerbaren Energien Subventionsmöglichkeiten für die Nutzung von erneuerbaren Energien	½ ½ ja, im Zusammenhang mit Gebäudesanierungen u. in öffentl. Gebäuden
AG	Bauliche/haustechnische Massnahmen Nutzung von erneuerbaren Energien	¼ - 1/1 ¼ - 1/1
TG	Bauliche/haustechnische Massnahmen Nutzung von erneuerbaren Energien Subventionsmöglichkeiten für die Nutzung von erneuerbaren Energien	1/1 1/1 Ja, Holz <100kW
TI	Bauliche/haustechnische Massnahmen Nutzung von erneuerbaren Energien Subventionsmöglichkeiten für die Nutzung von erneuerbaren Energien	½ - 1/1 40% Ja, für Holz

Kanton	Abzugsberechtigte Massnahmen	Ausmass Abzug
		max. 40%
VD	Bauliche/haustechnische Massnahmen Nutzung von erneuerbaren Energien	$\frac{1}{4}$ - 1/1 60%
VS	Bauliche/haustechnische Massnahmen Nutzung von erneuerbaren Energien Subventionsmöglichkeiten für die Nutzung von erneuerbaren Energien	$\frac{1}{2}$ - 1/1 $\frac{1}{2}$ - 1/1 10-30% an öffentl. Körperschaften
NE	Bauliche/haustechnische Massnahmen Nutzung von erneuerbaren Energien Subventionsmöglichkeiten für die Nutzung von erneuerbaren Energien	1/3 1/3 Ja
GE	Bauliche/haustechnische Massnahmen Nutzung von erneuerbaren Energien Subventionsmöglichkeiten für die Nutzung von erneuerbaren Energien	in Bearbeitung Ja
JU	Bauliche/haustechnische Massnahmen Nutzung von erneuerbaren Energien	1/3 1/3

Tabelle 10: Abzugsberechtigte energetische Massnahmen nach Kanton

Kanton Tf.-Nr. Person	Wie lange schon Abzüge	Information: - aktiv - passiv Zusammenarbeit mit Energiefachstelle?	Deklaration: - pauschal - fallweise mit Nachweis Welche Angaben/Unterlagen verlangt,	Vollzug: - zentral - dezentral Kontrolle: - Ausführungskontrolle - Kontrolle der Unterlagen/ Abzüge	Aufwand/Probleme Vollzug - Externe/interne Experten - Vollzugspersonal - bearbeitete Abzüge (% , Anzahl)	Ausschöpfung Instrument durch Private (Anz., %), Hindernisse	Warum (nicht) Bundeslösung? Künftige Anpassung geplant?	Wie als Instr. (ein-) geschätzt, persönliche Meinung Steuerverwalter	ϕ Staats- und Gde-Steuersätze falls Wertvermehrung - höhere Vermögensst. - höhere Eigenmietwerte	Bemerkungen/Hinweise
Kt. ZH 259 36 50 Herr Greminger	seit 1983 Dienst- anleitung RR	Merkblatt, das von der Verwaltung abgegeben wird, aber kein Hinweis in der Wegleitung, keine Werbung	Aufstellung der Massnahmen, Rechnungsbelege	Einschätzung zentral	Ermittlung des abzugsfähigen Unterhaltes ist ganz allgemein relativ aufwendig	wird als hoch eingeschätzt	Entwurf Totalrevision ZH-Steuergesetz sieht Harmonisierung mit Bund vor	gewisse Wirkung vorhanden, Gebote im Energiebereich werden als wichtiger eingeschätzt	Staat: 108% Gden: ϕ 128,7%	Neuschätzung durch GVS nur bei wesentlichen Veränderungen, Vergangenheitsbesteuerung, 1-jährige Bem.
Kt. BE 031 633 43 60 Frau Jann	seit 1.1. 1995	Wegleitung, Ausscheidungskatalog bestellbar, wird an Treuhänder verschickt, Steuerserie in BZ	Rechnungsbelege	dezentrale Vorprüfung in den Gden, materielle Prüfung + Veranlagung bei den 6 Kreisbehörden	begrenzt	strenge Dumont-Praxis sensibilisiert HauseigentümerInnen auf Abzugsmöglichkeiten	haben Bundeslösung	sinnvoll	Staat 2,3 Gde. 1,0 - 3,7	
Kt. LU 041 228 51 11 Herr Gunz	mind. seit 1987	Wegleitung, explizit keine Werbung, da nebenfiskalisch	Antrag und Begründung durch Steuerpflichtige, Rechnungsbelege	Zentrale Anlaufstelle mit Baufachmann (da Schätzungsamt in Steuer-VW)	Abgrenzungen für Steuerbeamte oft schwierig, deutlicher Mehraufwand	grosse Ausschöpfung vermutet	≈ Bundeslösung	nebenfiskalische Zielsetzungen unerwünscht, z.T. Überforderung Steuerbeamte	Gde-, Staats- und Kirchensteuer ca. 4,1 Einheiten; Anpassung Eigenmiete und Vermögen auf höhere Schätzung	Neuschätzung Liegenschaften alle 15 Jahre Revisions-schätzung nur bei grossen Vorhaben
Kt. SZ 043 24 24 70 Herr Lipmann	seit 1983	Wegleitung, zu Beginn der Steuerperioden in der Presse, Info Treuhänder	Detaillierte Aufstellung der Massnahmen, i.d.R. keine Rechnungskopien	zentral	vor allem die Wechselpauschale gibt Mehrarbeit	ja	seit 1995 Übernahme der Bundeslösung	ausserfiskalische Ziele problematisch, fragliche Effektivität, unkoordinierte ungeordnete Subventionierung	Steuerfuss total 368% - 535%, ϕ ca. 460%	Steuerwert Gebäude: Fixe Schätzung, wird nur angepasst wenn wesentliche Änderung

Kanton Tf.-Nr. Person	Wie lange schon Abzüge	Information: - aktiv - passiv Zusammenarbeit mit Energiefachstelle?	Deklaration: - pauschal - fallweise mit Nachweis Welche Angaben/Unterlagen verlangt,	Vollzug: - zentral - dezentral Kontrolle: - Ausführungskontrolle - Kontrolle der Unterlagen/ Abzüge	Aufwand/Probleme Vollzug - Externe/interne Experten - Vollzugspersonal - bearbeitete Abzüge (% , Anzahl)	Ausschöpfung Instrument durch Private (Anz., %), Hindernisse	Warum (nicht) Bundeslösung? Künftige Anpassung geplant?	Wie als Instr. (ein-) geschätzt, persönliche Meinung Steuerverwalter	ϕ Staats- und Gde-Steuersätze falls Wertvermehrung - höhere Vermögensst. - höhere Eigenmietwerte	Bemerkungen/Hinweise
Kt. UR 044 4 22 44 Herr Truttmann	seit 1993, vorher Weisung Reg.-Rat	Wegleitung, zus. Weisung kann verlangt werden, keine Werbung	Aufstellung der Massnahmen und Kosten, Rechnungsbelege nur stichprobenweise	zentral	da grosszügig ist Aufwand begrenzt	nur teilweise, Leute wenig informiert, wenden Pauschalabzug an	fehlende Wechselpauschale ev. bei nächster Revision	sinnvoll	Staatssteuer +0,5 - 17% Gde-Steuer (typisch ca. 5%)	Neuschätzung Steuerwert nur bei grossen Veränderungen
Kt. OW 041 66 92 22 Herr Vonwyl	seit langem	nur Wegleitung	Aufstellung der Massnahmen und Kosten, Belege nur auf Verlangen	Veranlagung Unselbständige: Gemeinden, Selbständige: Kanton	Aufwand für Steuer-VW unbedeutend, da bei Unterhaltskosten auch sonst sehr grosszügig	ja, da grosszügige Unterhaltsabzüge möglich	Anpassung in Zukunft möglich	sinnvoll, aber in OW wegen grosszügigen Unterhaltsabzügen wenig Bedeutung	Total ϕ 8,3 Einheiten	Neuschätzung nur bei wesentlichen Umbauten mit Baubewilligung
Kt. NW 041 63 77 11 Herr Schmid	seit 1978	Wegleitung mit Verweis auf Merkblatt, Zeitungen informieren zu Beginn Steuerperiode	Detaillierte Aufstellung von Massnahmen und Kosten, Rechnungsbelege nur stichprobenweise	Veranlagung durch Gemeinden	läuft mit Unterhaltskostenabzügen, ausser wenn sonst Pauschalabzüge gewählt würden	ja in etwa	an künftiger Anpassung interessiert	Ziel ok, Weg über Steuern problematisch	Staat: 2,15 Einheiten, Gemeinde: 4,9 - 6,3 Einheiten	
Kt. GL 058 63 61 11 Herr Jaggi	Mai 1987 Ersatz foss. Brennst.	Nur in Wegleitung, ca. alle 2 Jahre Vortrag beim Hauseigentümerverband	Rechnungsbelege	Belege zentral und rel. summarisch gesichtet	wenig zusätzlicher Aufwand	gute Ausschöpfung vermutet	haben ≈ Bundeslösung	grundsätzlich gegen ausserfiskalische Massnahmen, Mehraufwand, sind keine Energiespezialisten	Steuerfuss ca. 1,33 (Staat, Gde, Kirche)	Neuschätzung Versicherungswert 1995 vorgenommen, Anpassungen nur bei Inv. >100'000 Fr.

Kanton Tf.-Nr. Person	Wie lange schon Abzüge	Information: - aktiv - passiv Zusammenarbeit mit Energiefachstelle?	Deklaration: - pauschal - fallweise mit Nachweis Welche Angaben/Unterlagen verlangt,	Vollzug: - zentral - dezentral Kontrolle: - Ausführungskontrolle - Kontrolle der Unterlagen/ Abzüge	Aufwand/Probleme Vollzug - Externe/interne Experten - Vollzugspersonal - bearbeitete Abzüge (% , Anzahl)	Ausschöpfung Instrument durch Private (Anz., %), Hindernisse	Warum (nicht) Bundeslösung? Künftige Anpassung geplant?	Wie als Instr. (ein-) geschätzt, persönliche Meinung Steuerverwalter	φ Staats- und Gde-Steuersätze falls Wertvermehrung - höhere Vermögensst. - höhere Eigenmietwerte	Bemerkungen/Hinweise
Kt. ZG 042 25 36 44 Herr Disler	ab ca. 1990	in Begleitung, Treuhänder sind auch informiert	Kostenzusammenstellungen, ev. Rechnungskopien, sind grosszügig	Zentral nur Grenzfälle näher abgeklärt, ev. Gespräch mit Steuerpflichtigem oder mit Architekten	z.Teil pers. Gespräch nötig	bisher hoher Pauschalabzug möglich --> wenig Anreiz, neu kleinere Wechselpauschale --> mehr Interesse erwartet	Bundeslösung	sinnvoll	Kanton 82 %, Gden. 75 85%, Kirche 12-18%, i.d.R. keine höheren Mietwerte	
KT. SO 065 21 21 58 Herr T. Portmann	1986	in Begleitung, keine aktive Werbung	detaillierter Massnahmennachweis verlangt, im Zweifel zus. Berechnung, kein energetischer Nachweis	5 regionale Veranlagungsbehörden, Beurteilung durch Nichtfachleute, manchmal problematisch	immer wieder Streit um Mehraufwand	Tendenziell	gleiches Modell wie Bund	ausserfiskalische Ziele problematisch, bevorzugen die Reichen, wenig zielgerichtet	Staat 107% Gde. φ 125% Kirche 15-17%	nur energetische Zielsetzung - keine Umweltzielsetzung --> keine Substitutionsförderung fossil/erneuerb.
Kt. BS 061 267 96 92 Herr Morat	seit der Empf. der Finanzdirektoren	Wegleitung, über Hauseigentümerverband, jährliche Steuerbeilage in der BAZ	Kostenzusammenstellung und Belege, falls Unklarheit --> Gespräch, grosszügiger Vollzug	keine Massnahmenliste, fallweise Betrachtung Massnahmen; bei Abgrenzungsproblemen Gespräch	spürbarer Aufwand, v.a. Abklärungsgespräche und Voraus-Auskünfte	bekannt	seit 1.1.96 weitgehende Anpassung der neuen Steuerverordnung an Bundesmodell	Überstrapazierung Steuerrecht, Steuern für Einnahmen, keine Energiefachleute	s. Steuertarif Kt. BS Eigenmietwert = 5% des Steuerwertes	als Unterhalt abgezogene Investitionen sind keine Wertvermehrung und geben höhere Gewinnsteuern bei Veräusserung

Kanton Tf.-Nr. Person	Wie lange schon Abzüge	Information: - aktiv - passiv Zusammenarbeit mit Energiefachstelle?	Deklaration: - pauschal - fallweise mit Nachweis Welche Angaben/Unterlagen verlangt,	Vollzug: - zentral - dezentral Kontrolle: - Ausführungskontrolle - Kontrolle der Unterlagen/ Abzüge	Aufwand/Probleme Vollzug - Externe/interne Experten - Vollzugspersonal - bearbeitete Abzüge (% , Anzahl)	Ausschöpfung Instrument durch Private (Anz., %), Hindernisse	Warum (nicht) Bundeslösung? Künftige Anpassung geplant?	Wie als Instr. (ein-) geschätzt, persönliche Meinung Steuerverwalter	ϕ Staats- und Gde-Steuersätze falls Wertvermehrung - höhere Vermögensst. - höhere Eigenmietwerte	Bemerkungen/Hinweise
Kt. BL 061 925 51 11 Herr Witschi	1979	Wegleitung und Formulare mit abzugsberechtigten Massnahmen, ev. alle 2 Jahre in Zeitg., auch Hinweise von Energieamt	Formular für Massnahmen, Rechnungsbelege. Bei Neubauten: Nachweis, dass gesetzliche Anforderungen übertroffen	z.T. in Gemeinden	beträchtlich (+ ca. 10 Min. pro Fall), bei Neubauten Wärmeschutznachweis, bei Grossanlagen AfU+E konsultieren	bekannt	An sich erwünschte Anpassung durch Initiative vorläufig blockiert, Anpassung 2001	nicht ideal, besser nicht über Steuern, insbes. weil auch sonst noch Beiträge gewährt werden, Förderung ungezielt	bei steigendem Katasterwert steigt Eigenmietwert	auch bei Pauschalverfahren können wertvermehrende abgesetzt werden, bei zeitgemäßem Komfort keine Dumont-Praxis
Kt. SH 053 82 71 11 Herr Hösli	seit 1979	Wegleitung	Kostenzusammenstellung und Belege+Art der ausgeführten Arbeiten dokumentiert	dezentral, grosszügiger Vollzug	nicht quantifizierbar	bekannt	wie Bund, neu aber keine Dumont-Praxis mehr	intransparent, unklare Wirkung, keine Fachleute in Steuer-VW, besser Baudept.-Beiträge	Staat: 120% Gden: 111% Steuerwert steigt nur bei Neueinschätzung	Neueinschätzung alle 10 Jahre
Kt. AR 071 53 61 11 Herr Müller	seit ca. 1987	Wegleitung, keine Werbung	glaubhafte Begründung der Massnahmen, Belege	zentral, einzelne Nachfragen bei Unklarheiten, intern ev. Energiefachstelle konsultiert	spürbar, vor allem bei Gebäuden, die noch nicht 5 Jahre im Besitz sind	bekannt (Steuerberater und Treuhänder)	heutige Lösung wird beibehalten	grosszügige Praxis, viele Mitläufer vermutet	Staat: 3,6 Einheiten Gden: ϕ 4,4 Einheiten	
Kt. AI 071 87 94 01 Herr Gremiger		Wegleitung	Zusammenstellung von Massnahmen und Kosten, Belege	zentral	rel. gross, da alle Belege geprüft, Einsprachen selten	heute bekannt	Bundeslösung	Aufwand rel. gross, viele Mitläufer vermutet	Appenzell total inkl. Kirche: 247%	

Kanton Tf.-Nr. Person	Wie lange schon Abzüge	Information: - aktiv - passiv Zusammenarbeit mit Energiefachstelle?	Deklaration: - pauschal - fallweise mit Nachweis Welche Angaben/Unterlagen verlangt,	Vollzug: - zentral - dezentral Kontrolle: - Ausführungskontrolle - Kontrolle der Unterlagen/ Abzüge	Aufwand/Probleme Vollzug - Externe/interne Experten - Vollzugspersonal - bearbeitete Abzüge (% , Anzahl)	Ausschöpfung Instrument durch Private (Anz., %), Hindernisse	Warum (nicht) Bundeslösung? Künftige Anpassung geplant?	Wie als Instr. (ein-) geschätzt, persönliche Meinung Steuerverwalter	ϕ Staats- und Gde-Steuersätze falls Wertvermehrung - höhere Vermögensst. - höhere Eigenmietwerte	Bemerkungen/Hinweise
Kt. SG 071 21 41 51 Herr Hofmann	seit 1987	Wegleitung mit Hinweis auf Merkblatt, Gden. verschicken z.T. die Merkblätter, bei Hauptveranlagung: 50 - 100 Info-Veranstaltungen in Gden	Aufstellung der Massnahmen mit Rechnungsbelegen, entsprechend dem Verfahren bei den übrigen Unterhaltskosten	Veranlagung durch kant. Steuerkommissäre in den Gemeinden	deutlich spürbar, Rechnungsbelege durch Steuerbeamte überprüft, die keine Energiefachleute sind	anfänglich schwach, heute aber weitgehend	≈ Bundeslösung	früher wenig beansprucht und daher wirkungslos, heute Energiesparbewusstsein --> Ausschöpfung, aber viele Mitläufer	Staat: 110% Total: ϕ 260% inkl. Kirche	Neueinschätzung nur bei weitgehenden Änderungen mit Baubewilligung, Vergangenheitsbesteuerung, 2-jährige Bemessungsperiode
Kt. GR 081 21 33 81 Herr Gisletti	seit ca. 1980	Wegleitung mit Hinweis auf weiterführendes Merkblatt explizit keine Werbung	Originalbelege, bei grösseren Vorhaben: Konzept, Belege werden gestempelt --> keine Wertvermehrung	Abzüge restriktiv gehandhabt, nur wenn nicht Unterhalt, da Abzüge zusätzlich zu grosser Pauschale, dezentral	spürbar	Interesse abnehmend	GR findet Wechselpauschale ungünstig, führt zu fiktiven Abzügen, keine Anpassung	ausserfiskalische Zielsetzungen sind problematisch	Staat: 105% Gde: ϕ.105%	Vergangenheitsbesteuerung, 2-jährige Bemessungsperiode
Kt. AG 062 835 25 30 Herr Teuscher	seit 1988	Wegleitung mit Verweis auf ein Merkblatt	Aufstellung und Belege mit Rechnungskopien, bis zu Besichtigung durch Steuerkommission	früher rel. häufige Abgrenzungsdiskussionen, mit Bundesmodell einfacher	spürbar	tendenziell gut, da Liegenschaftsunterhaltsabzüge ohnehin Thema	Bundesmodell	Anreiz gut, aber nicht im Steuerrecht	Staat: 116% Gde: 90 -125% ϕ ca. 250% inkl. Kirche	Nur bei wesentlichen Änderungen Neueinschätzung
Kt. TG 054 24 28 07 Herr Rüsche	schon lange (erster Kanton?)	Wegleitung, auf Anfrage Merkblatt, Veranstaltung mit Treuhändern zur neuen Verordng.	Rechnungsbelege, bei umstrittenen Massnahmen energetischer Nachweis	Gemeinden verlangen mit hergeleiteten Steuerkommissären	durch Standardisierung begrenzt	i.d.R. bekannt	hatten ihr Modell vor dem Bund	Vorteil. In Steuerperiode gewisser Anreiz/Auslösewirkung	Staat: 137% Gde: 315 - 320%	Mietwerte werden durch Schatzungskommission festgelegt

Tabelle 11: Umfrage bei den Steuerämtern zu den Abzugsmodellen und zum Vollzug in den Deutschschweizer Kantonen

Anhang 2 Baukostendaten: Massnahmen bei Gebäudesanierungen

Datenerhebung bei 4 Wohnbauten aus der Region Zürich, die in den Jahren 1988 - 1995 saniert wurden (Erhebung durch BALI, Bau + Liegenschaften, Zürich, 1997). Der energetische Anteil entspricht dem Anteil der Sanierungskosten, die gemäss den Richtlinien der Bundessteuer über energetische Massnahmen bei sanierten Liegenschaften im Privatvermögen abzugsberechtigt sind.

Zusammenfassung	Gesamtkosten	E-Anteil	%
-----------------	--------------	----------	---

Umbau EFH Fam.Wehrli Uitikon	Fr. 170'000	Fr. 25'200	14.82%
Umbau, MFH Zentralstr.65 8003 Zürich	Fr. 754'000	Fr. 130'800	17.35%
Umbau, MFH Engelstrasse 64 8004 Zürich	Fr. 850'000	Fr. 243'700	28.67%
Umbau, EFH Bernoulli Hardturmstr. 314 8004 Zürich	Fr. 145'000	Fr. 63'000	43.45%

Durchschnittliche abzugsfähige energetische Kosten		Fr. 462'700	24.11%
--	--	-------------	--------

Objekt:	Umbau EFH Fam.Wehrli Uitikon
----------------	-------------------------------------

Gebäude	Gesamtkosten	sFr.	170'000	100%
Gebäudehülle				
	Demontagen + Abbrüche	sFr.	3'400	2.00%
	Wärmedämmung BO/WÄ/DE	sFr.	1'000	0.59%
	Fenstersanierung	sFr.	800	0.47%
	Fugendichtung	sFr.	500	0.29%
	Windfänge etc			
	Jalousien/ Rolläden			
Haustechnik				
	Elektroinstallationen			
	Leuchten/ Niedervoltanlagen	sFr.	1'000	0.59%
	Heizung/Lüftung/Klima			
	Wärmeerzeugung			
	Wärmeverteilung	sFr.	1'000	0.59%
	Heizleitungsisolierungen			
	Lüftung Ventilatoren ersatz etc.	sFr.	1'000	0.59%
	Kaminsanierung			
	Chemineéersatz - Warmluft	sFr.	7'000	4.12%
	Sanitärinstallation			
	Warmwassererwärmung			
	Wärmedämmung Leitungen			
	Wassermessungen			
	Haushaltsküchen Apparate ers.	sFr.	8'000	4.71%
Honorare	Planung	sFr.	1'500	0.88%
	Total	sFr.	25'200	14.82%

Objekt:	Umbau MFH Zentralstr.65 8003 Zürich
----------------	--

Gebäude	Gesamtkosten	sFr.	754'000	100%
Gebäudehülle				
	Demontagen + Abbrüche	sFr.	14'000	1.86%
	Wärmedämmung BO/WÄ/DE	sFr.	27'500	3.65%
	Fenstersanierung	sFr.	9'800	1.30%
	Fugendichtung	sFr.	1'600	0.21%
	Windfänge etc	sFr.	5'000	0.66%
	Jalousien/ Rolläden	sFr.	7'200	0.95%
Haustechnik				
	Elektroinstallationen			
	Leuchten/ Niedervoltanlagen	sFr.	2'000	0.27%
	Anteil an Heizanlage	sFr.	3'000	0.40%
	Energieverbrauchsmessungen	sFr.	1'500	0.20%
	Heizung/Lüftung/Klima			
	Wärmeerzeugung	sFr.	16'000	2.12%
	Wärmeverteilung	sFr.	9'000	1.19%
	Heizleitungsisolationen	sFr.	700	0.09%
	Kaminsanierung	sFr.	2'000	0.27%
	Lüftung Ventilatoren ersatz etc.	sFr.	-	0.00%
	Chemineéersatz - Warmluft	sFr.	-	0.00%
	Sanitärinstallation			
	Warmwassererwärmung	sFr.	2'000	
	Wärmedämmung Leitungen	sFr.	1'500	
	Wassermessungen	sFr.	-	
	Haushaltsküchen Apparate ers.	sFr.	14'000	1.86%
Honorare	Planung	sFr.	14'000	1.86%
	Total	sFr.	130'800	17.35%

Objekt:	Umbau MFH Engelstrasse 64 8004 Zürich
----------------	--

Gebäude	Gesamtkosten	sFr.	850'000	100%
Gebäudehülle				
	Demontagen + Abbrüche	sFr.	22'000	2.59%
	Wärmedämmung BO/WÄ/DE	sFr.	3'000	0.35%
	Fenstersanierung	sFr.	59'500	7.00%
	Fugendichtung	sFr.	1'000	0.12%
	Windfänge etc	sFr.	83'000	9.76%
	Jalousien/ Rolläden	sFr.	3'700	0.44%
Haustechnik				
	Elektroinstallationen			
	Leuchten/ Niedervoltanlagen	sFr.	-	0.00%
	Anteil an Heizanlage	sFr.	3'000	0.35%
	Energieverbrauchsmessungen	sFr.	1'500	0.18%
	Heizung/Lüftung/Klima			
	Wärmeerzeugung	sFr.	1'500	0.18%
	Wärmeverteilung	sFr.	15'000	1.76%
	Heizleitungsisolierungen	sFr.	2'500	0.29%
	Kaminsanierung	sFr.	-	0.00%
	Lüftung Ventilatoren ersatz etc.	sFr.	4'500	0.53%
	Chemineéersatz - Warmluft	sFr.	-	0.00%
	Sanitärinstallation			
	Warmwassererwärmung	sFr.	3'000	
	Wärmedämmung Leitungen	sFr.	1'500	
	Wassermessungen	sFr.	-	
	Haushaltsküchen Apparate ers.	sFr.	25'000	2.94%
Honorare	Planung	sFr.	14'000	1.65%
	Total	sFr.	243'700	28.67%

Objekt:	Umbau EFH Bernoulli Hardturmstr.314 8004 Zürich
----------------	--

Gebäude	Gesamtkosten	sFr.	145'000	100%
Gebäudehülle				
	Demontagen + Abbrüche	sFr.	5'000	3.45%
	Wärmedämmung BO/WÄ/DE	sFr.	20'000	13.79%
	Fenstersanierung	sFr.	-	0.00%
	Fugendichtung	sFr.	300	0.21%
	Windfänge etc	sFr.	-	0.00%
	Jalousien/ Rolläden	sFr.	-	0.00%
Haustechnik				
	Elektroinstallationen			
	Leuchten/ Niedervoltanlagen	sFr.	500	0.34%
	Anteil an Heizanlage	sFr.	3'000	2.07%
	Energieverbrauchsmessungen	sFr.	-	0.00%
	Heizung/Lüftung/Klima			
	Wärmeerzeugung	sFr.	11'500	7.93%
	Wärmeverteilung	sFr.	3'600	2.48%
	Heizleitungsisolierungen	sFr.	500	0.34%
	Kaminsanierung	sFr.	3'800	2.62%
	Lüftung Ventilatoren ersatz etc.	sFr.	-	0.00%
	Chemineéersatz - Warmluft	sFr.	-	0.00%
	Sanitärinstallation			
	Warmwassererwärmung	sFr.	2'000	1.38%
	Wärmedämmung Leitungen	sFr.	800	0.55%
	Wassermessungen	sFr.	-	0.00%
	Haushaltsküchen Apparate ers.	sFr.	6'000	4.14%
Honorare	Planung	sFr.	6'000	4.14%
	Total	sFr.	63'000	43.45%