LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/1996

Alle Abg

DENEFF
DEUTSCHE
UNTERNEHMENSINITIATIVE
ENERGIEEFFIZIENZ

Stellungnahme der Deutschen Unternehmensinitiative Energieeffizienz e.V. (DENEFF)

für die schriftliche Anhörung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen des Landtags Nordrhein-Westfalen zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

„Klimaschutz jetzt: Energetische Gebäudesanierung endlich steuerlich fördern“
(Drucksache 17/6740)

Berlin, 04.11.2019

Kontakt:
Deutsche Unternehmensinitiative
Energieeffizienz (DENEFF) e.V.
Kirchstraße 21
10557 Berlin

Christian Noll
Geschäftsführender Vorstand
Telefon: +49 (0)30 36 40 97-01
Mobil: +49 (0)179 14 95 764
christian.noll@deneff.org

Henning Ellermann
Mitglied der Geschäftsleitung
Leiter Energieeffizienz in Gebäuden
Telefon: +49 (0) 30 398 095 47
Mobil: +49 (0) 176 204 837 70
henning.ellermann@deneff.org

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Die energetische Modernisierung von Wohngebäuden ist Daseinsvorsorge und ein entscheidender Faktor für **Klimaschutz, Energiesicherheit, Wohlstand und Beschäftigung** in Deutschland. Darum hat die Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag richtigerweise eine steuerliche Förderung für die energetische Modernisierung vorgesehen und diese in das Klimaschutzprogramm 2030 aufgenommen.

Die Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz e.V. (DENEFF) begleitet die Debatte zu diesem Steueranreiz seit 2011. Zuletzt hat sie gemeinsam mit über 40 Verbänden die entsprechende Initiative der Landesregierungen von NRW und Bayern unterstützt und weitere Bundesländer zur aktiven Unterstützung aufgerufen.

In diesem Zusammenhang ist der Antrag der NRW-Landtagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN *„Klimaschutz jetzt: Energetische Gebäudesanierung endlich steuerlich fördern!"* sehr begrüßenswert.

Dem Bundesrat kommt bei diesem Thema in den nächsten Wochen eine Schlüsselrolle zu, und die Landesregierung NRW hat sich im Frühjahr 2019 frühzeitig proaktiv für die steuerliche Förderung ausgesprochen. Wir würden es daher ausdrücklich begrüßen, wenn sie weiterhin eine Führungsrolle einnimmt und gemeinsam mit den anderen Bundesländern initiativ in einen konstruktiven Dialog mit dem Bund tritt, um dieses Kernprojekt für den Klimaschutz in Deutschland endlich zu verwirklichen.

Dabei sind aus Sicht der Deutschen Unternehmensinitiative Energieeffizienz e.V. (DENEFF) die folgenden Punkte entscheidend, die wir gerne hier ausführen möchten:

1. **Umsetzung des Steueranreizes mit Länderunterstützung noch in diesem Jahr**
2. **Ausrichtung an Energie- und Klimazielen, Priorität auf erfolgreiche Einführung**
3. **Sicherstellung einer einkommensunabhängigen Ausgestaltung**
4. **Entwicklung eines angemessenen und konsistenten Anforderungsniveaus**

Wir bitten den Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen um Unterstützung hierbei.

I. Zu den Empfehlungen im Einzelnen

1. Umsetzung des Steueranreizes mit Länderunterstützung noch in diesem Jahr

Die Hängepartie um den Steueranreiz seit 2011 hat für große Verunsicherungen bei Eigentümern gesorgt, die dadurch Investitionen in Sanierungen zurückgestellt haben. Insgesamt sollte allen Akteuren daran gelegen sein, dass noch in diesem Jahr der Durchbruch gelingt und das Angebot schnell Anklang findet und kein zusätzlicher Investitionsstau entsteht. Ein wirksamer Steueranreiz ist ein wichtiger Treiber, um die Potenziale für die energetische Ertüchtigung der Bestandsgebäude in Deutschland zu heben und somit für die Erreichung der Klimaziele und die Vermeidung von Strafzahlungen im Rahmen der EU-Lastenteilungsentscheidung. Diese Chance darf nicht vertan werden. Im Bestand kann die größte Energie- und CO_2-Einsparung erzielt werden mit einem hohen Anteil regionaler Wertschöpfung und neuen Chancen für Verbraucher, Hausbesitzer, Beschäftigte, Unternehmen, Planer und Handwerk in Deutschland. Eine Maßnahme, über die so breiter Konsens besteht, duldet keinen weiteren Aufschub.

In den letzten Anläufen ist die Umsetzung an der Vermittlung zwischen Bund und Ländern gescheitert, auch da hier **Missverständnisse über zu erwartende Steuerausfälle** vorlagen, denen wir an dieser Stelle noch einmal entgegnen möchten:

- Gemäß Artikel 106 Grundgesetz stehen jedem Bundesland die anteiligen Einkommensteuern zu, die in seinem Gebiet vereinnahmt wurden. Länder mit weniger Eigenheimbesitzern, etwa die Stadtstaaten, haben also grundsätzlich keine Mindereinnahmen durch die Steuerförderung in Ländern mit vielen Eigenheimsanierern zu befürchten.
- Auch der Länderfinanzausgleich, den hauptsächlich die eigentümerstarken Länder tragen, ändert daran kaum etwas: Der Effekt des Steueranreizes auf die horizontal zu verteilende Geldmenge ist marginal. Anders bei der Umsatzsteuer, die nach Einwohnerzahl verteilt wird (Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG): Hier profitieren alle Länder gemeinsam von einem Mehraufkommen aus Baumaßnahmen. Das gilt umso mehr, wenn durch engagierte Modernisierer Energieimporte aus dem Ausland durch inländische Wertschöpfung aus Investitionen in Energieeffizienz ersetzt werden.[1]

- Die steuerlichen Mehreinnahmen aufgrund erhöhter Investitionstätigkeit durch Gebäudemodernisierungen kommen den Ländern sofort im Jahr der Durchführung zu Gute. Die Ausfälle werden hingegen über den Zeitraum der Absetzung gestreckt. Die ersten Jahre werden darum tendenziell von Überschüssen geprägt sein.

- Außerdem: Durch Investitionen in energiesparende Gebäude wird aus dem Ausland importiertes Öl und Gas durch regionale Wertschöpfung ersetzt, was sowohl auf regionaler wie auf nationaler Ebene positive volkswirtschaftliche Effekte hat. Auch langfristig ver-

[1] Vgl. MPW: Kurzgutachten zur steuerlichen Förderung energetischer Modernisierung, 01/2015

bleibt durch den geringeren Energiebedarf mehr Kaufkraft vor Ort bei den Bewohnerinnen und Bewohnern.

2. Ausrichtung an Energie- und Klimazielen, Priorität auf erfolgreiche Einführung

Die Steuerförderung ist die **einzige konkrete, größere zusätzliche Maßnahme zur energetischen Modernisierung** der Bestandsgebäude, auf die sich die Koalitionsparteien der Bundesregierung bereits im Koalitionsvertrag 2018 und dann noch einmal 2019 im Klimaschutzprogramm 2030 verständigt haben.

Sie ist ein essentieller Baustein einer notwendigen Modernisierungs- und Klimaschutzoffensive für den Gebäudebestand. Insgesamt sind geschätzt jährlich 66 Milliarden Euro zusätzlicher privater Investitionen nötig, um die energie- und klimapolitischen Ziele im Gebäudesektor zu erreichen, davon 26 Milliarden Euro im Eigenheimbereich. Steuerliche Förderung kann einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, die nötigen privaten Investitionen zu mobilisieren.

Allerdings müssen alle politischen Instrumente intelligent zusammenwirken. Dazu zählen verbesserte Energieausweise oder EnEV-Standards ebenso wie neue Förderanreize oder auch eine Reform der Energieabgaben. Leider hat die Bundesregierung bislang nicht veröffentlicht, welche Energie- und Treibhausgaseinsparungen für das Instrument Steueranreiz genau erwartet werden, welchen **konkreten Beitrag zur Zielerreichung** es also leisten soll. Dies sollte spätestens im Rahmen des nach EU-Recht bis Ende des Jahres 2019 vorzulegenden Nationalen Energie- und Klimaplans deutlich gemacht werden.

Hierbei gilt es jedoch zu beachten, dass eine ausschließliche Orientierung an CO_2-Zielen zu Fehlanreizen führen und die Balance des Energiesystems und die Wirtschaftlichkeit der Energiewende gefährden kann. Eine **parallele Orientierung an Energieeinspar- und effizienzzielen ist unbedingt notwendig**, da eine erfolgreiche Energiewende nur gelingen kann, wenn Verbrauchsreduzierung und erneuerbare Versorgung zusammenwirken – dies gilt auch und in besonderem Maße im Gebäudesektor.

Priorität sollte aktuell die zügige und erfolgreiche Einführung des Instruments der steuerlichen Förderung haben. Durch klare Vorstellungen vom erwarteten Zielbeitrag und ein jahresscharfes Monitoring kann frühzeitig festgestellt werden, ob und wie das Instrument wirkt. Sollte die Wirkung hinter den Erwartungen zurückbleiben oder unerwünschte Fehlentwicklungen festgestellt werden, müssen die Förderkonditionen angepasst werden. Auch über eine Ausweitung der steuerlichen Fördermöglichkeiten für andere Zielgruppen (z.B. Gewerbeimmobilien, Vermieter) sollte dann zeitnah nachgedacht werden.

Im Rahmen der derzeitigen Entwicklung der „Bundesförderung Energieeffiziente Gebäude“ (BEG) spricht sich die DENEFF zudem dafür aus, sowohl bei Gesamtmaßnahmen als auch bei einzelnen Modernisierungsmaßnahmen durch geringinvestive, digitale Messtechnik (z.B. Wärmezähler) einfach Transparenz herzustellen, ob die Maßnahmen gewirkt haben. Dieser Erfolgsnachweis sollte mindestens dann gefordert und gefördert werden, wenn mit der Modernisierungsmaßnahme der Austausch oder Wechsel der Wärmeerzeugung verbunden ist. Nur so kann der Haus-

eigentümer eindeutig feststellen, ob die geförderte Maßnahme zu einem Erfolg geführt hat und die neue Anlage tatsächlich optimal läuft.

3. Sicherung einer einkommensunabhängigen Ausgestaltung

Ein wichtiges Ausgestaltungsmerkmal für einen Steueranreiz muss sein, dass er als Abzug von den absolut zu zahlenden Einkommenssteuern (Steuerschuld) funktioniert (wie von der Bundesregierung geplant mit EStG § 35 c (neu). So ist der Steuerbonus unabhängig von der Einkommenshöhe. Je nach Ausgestaltung können somit **bereits Bezieher kleiner Einkommen voll profitieren**. Im aktuell von der Bundesregierung vorgeschlagenen Modell würde beispielsweise eine Investition von 10.000 EUR in eine effizientere Anlagentechnik mit 2.000 EUR über drei Jahre gefördert werden, also mit knapp 700 EUR Steuerabzug pro Jahr. Das sind eindeutig Größenordnungen, die sich nicht nur an Besserverdiener wenden.

Und: **Vollkommen unabhängig von der Einkommensteuer können alternativ immer noch die KfW-Angebote** für energetisches Sanieren in Anspruch genommen werden (Zuschüsse oder zinsvergünstigte Darlehen mit Tilgungszuschuss), die allen Hausbesitzern unabhängig von ihrer Einkommenssteuersituation offenstehen.

4. Entwicklung eines angemessenen und konsistenten Anforderungsniveaus

Die Anforderungen an geförderte Einzelmaßnahmen sollten auch bei der Steuerförderung auf dem **gleichen technischen Qualitätsniveau wie bei der bestehenden KfW-Förderung** bleiben – inklusive Stichprobenkontrollen über standardisierte Plausibilitätsanwendung wie bei der KfW. Niedrigere Standards würden durch Lock-in-Effekte große Potenziale zur Erreichung der Energie- und Klimaziele 2050 verschenken. Wären die Anforderungen von Steuerförderung und Zuschuss- oder Kreditvariante bei der KfW unterschiedlich, würde ein energetischer Qualitätswettbewerb nach unten drohen. Außerdem würden die Transaktionskosten steigen.

Sind die Anforderungsniveaus hingegen identisch, werden durch das neue Instrument auch **keine zusätzlichen Mitnahmeeffekte** produziert. Im Gegenteil wird eine zusätzliche Zielgruppe erreicht, die bislang aufgrund komplizierter Antragsverfahren nicht für eine Gebäudesanierung zu aktivieren war.

Die Bundesregierung plant, die steuerliche Förderung der energetischen Gebäudemodernisierung auf Einzelmaßnahmen zu beschränken. Somit würden umfassende **Gesamtsanierungen schlechter gestellt** werden, obwohl gerade hier eine attraktive steuerliche Förderung als parallele Alternative zur KfW zusätzliche Modernisierungen anreizen könnte. Deshalb sollten **auch Modernisierungen auf Effizienzhaus-Niveau steuerlich gefördert** werden – alternativ zu den KfW-Programmen und mit den gleichen Anforderungen, Förderhöhen und Mechanismen zur Qualitätssicherung.

Das Effizienzhaus 55 entspricht zwar dem durchschnittlich angestrebten Standard für den Gebäudebestand 2050, wird sich aber derzeit bei Modernisierungen nicht in allen Fällen mit vertretbarem baulich-technischem Aufwand erreichen lassen. Um trotzdem die Zielkompatibilität der geförderten Maßnahmen sicherzustellen, würde sich daher bei der steuerlichen Modernisierungsförderung von Effizienzhäusern eine **Konzentration auf die Niveaus ab Effizienzhaus 70 oder besser** anbieten.

Die aktuellen technischen Anforderungen der KfW für geförderte Einzelmaßnahmen erfordern, dass solche geeignet sein müssen, um in Summe mindestens das Niveau Effizienzhaus 55 zu erreichen. In diesem Sinne wäre zumindest die **Förderung von Einzelmaßnahmen weitgehend zielkompatibel**, soweit die im Gesetzentwurf der Bundesregierung angekündigte Verordnung dies äquivalent vorsieht. Überdies würde es aus unserer Sicht sinnvoll sein, zukünftig bei der Höhe der Förderung für Einzelmaßnahmen auch das **Vorliegen eines Sanierungsfahrplans** positiv zu berücksichtigen.

Im Sinne möglichst einheitlicher Anforderungen sollte auch die Steuerförderung nicht auf das Gebäude (Objekt), sondern wie die KfW-Förderung auch auf die Wohneinheit abzielen oder vorbehaltlich einer steuerrechtlichen Überprüfung die Vermietung kleinerer Teile des Gebäudes (z. B. 25 % der Wohnfläche) als **Einliegerwohnung, Studierendenzimmer usw. als unschädlich für die Steuerförderung definieren.**

II. Weitere Anmerkungen

Zur Unterstützung der aktuellen Diskussion haben wir nachfolgend eine Übersicht häufig gestellter Fragen mit den entsprechenden Antworten erstellt.

1. Es gibt doch schon die KfW-Förderung für energetische Sanierungen. Warum brauchen wir überhaupt eine steuerliche Förderung?

Die Förderprogramme der KfW leisten einen wichtigen Beitrag zur Energiewende und sind erfolgreich und weltweit hoch beachtet. Eine steuerliche Förderung sollte sich deshalb auch an den Standards und Förderhöhen der einschlägigen KfW-Programme orientieren. Dabei sollte für jedes Modernisierungsvorhaben klar gelten: en**tweder Zuschuss bzw. Förderdarlehen ODER steuerliche Förderung**. Eine Doppelförderung ist ausgeschlossen. Damit stellt der Steueranreiz keine Konkurrenz dar, sondern einen **zusätzlichen, alternativen Weg, der zum gleichen Ziel führt**.

Insbesondere die **Zielgruppe der Eigenheimbesitzer** kann durch einfach zu beantragende steuerliche Anreize besser erreicht werden als durch KfW-Programme, wie Untersuchungen gezeigt haben.[2] Außerdem kommen mit den **Steuerberatern weitere glaubwürdige Akteure** ins Spiel, die bislang zurückhaltende Hausbesitzer für die Effizienzwende im Eigenheim begeistern können.

[2] KfW/ IW Köln: Wohngebäudesanierer-Befragung 2010

Ein weiterer Vorteil ist, dass die steuerliche Förderung nicht vor Maßnahmenbeginn beantragt werden muss, sondern auch dann noch möglich ist, wenn erst im Lauf einer Maßnahme eine den Anforderungsniveaus genügende Ausgestaltung gewählt oder ergänzende förderfähige Maßnahmen ergriffen werden. Auch die **Durchführung wird beschleunigt**, da nach Planung nicht erst noch die Wartezeit auf den Bescheid und nach anschließender Auftragserteilung die Wartezeit auf die freie Kapazität der ausführenden Unternehmen verstreicht.

2. Wenn die Fördersätze die gleichen wie bei der KfW sind: Was bringt der Steueranreiz dann überhaupt zusätzlich?

Zum einen stünde ein **zusätzliches Förderbudget** zur Verfügung. Zum anderen können **Steuerberater als zusätzliches Sprachrohr** weitere Kreise von Hausbesitzern erreichen. Für viele von diesen kommt ein Darlehen nicht in Frage, wäre ein Steuervorteil aber reizvoll. Gerade bei umfassenden Sanierungsmaßnahmen auf ambitionierte Standards wäre das sehr attraktiv.

Die steuerliche Förderung von günstigeren **Einzelmaßnahmen** ist dann besonders attraktiv, wenn sie über kurze Zeiträume (z.B. wie aktuell angedacht von **3 Jahren)** von der Steuerschuld abgezogen werden können oder der Fördersatz etwas höher gestaltet wird, zum Beispiel bei Vorliegen eines individuellen Sanierungsfahrplans. Insgesamt sollte die Steuerförderung **dynamisch angepasst** werden können, wenn die Nachfrage hinter den Erwartungen zurückbleibt.

3. Produziert der Steueranreiz nicht hauptsächlich Mitnahmeeffekte?

Wenn die Anforderungen auf dem Qualitätsniveau wie bei der KfW-Förderung bleiben, werden keine zusätzlichen Mitnahmeeffekte produziert. Im Gegenteil wird eine **zusätzliche Zielgruppe erreicht, die bislang nicht für eine Gebäudesanierung zu aktivieren war** – das macht hohe Mitnahmeeffekte sehr unwahrscheinlich. Da über die Einkommenssteuer (und nicht wie in Frankreich über einen gesenkten Mehrwertsteuersatz) gefördert werden soll, ist auch eine Einpreisung auf der Angebotsseite nicht zu erwarten.