

## **Entschließungsantrag**

**der Abgeordneten Lisa Paus, Daniela Wagner, Dr. Thomas Gambke, Britta Haßelmann, Dr. Gerhard Schick, Fritz Kuhn ... und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

**zu der .. Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und FDP - Drucksache 17/... ,**

**Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von energetischen Sanierungsmaßnahmen an Wohngebäuden.**

Der Bundestag wolle beschließen:

Die internationale Gemeinschaft hat sich zu dem Ziel bekannt, den globalen Temperaturanstieg auf unter 2 Grad Celsius zu begrenzen, um einen gefährlichen Klimawandel abzuwenden. Eine signifikante Reduktion des deutschlandweiten CO<sub>2</sub>-Ausstoßes, der Ausstieg aus der Atomenergie und der konsequente Einstieg in die erneuerbaren Energien sind ohne die Steigerung der Energieeffizienz im Gebäudebestand nicht zu bewältigen. Besonders unter diesen Gesichtspunkten ist die Modernisierung des Gebäudebestandes unerlässlich. Denn in den Bestandsgebäuden werden rund 40 Prozent der Endenergie für Wärme und Kühlung verbraucht und fast 20 Prozent der gesamten CO<sub>2</sub>-Emissionen in Deutschland verursacht. Wenn die gesetzten Klimaziele erreicht werden sollen, muss der Gebäudebestand in den nächsten 30 bis 40 Jahren umfassend energetisch saniert werden. Hierfür ist eine jährliche Sanierungsquote von 3 Prozent notwendig. Dieses ambitionierte Ziel ist nur mittels einer Kombination aus Ordnungsrecht mit einer verlässlichen und zielgruppengerechten öffentlichen Förderung zu erreichen. Gerade aber die hierfür erforderlichen hohen Mittel sind ein Grund dafür, diese Förderung besonders effizient und zielgenau auszugestalten, um die gesteckten Ziele mit der geringsten Belastung der öffentlichen Haushalte und der Steuerzahler zu erreichen.

Mit dem CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) liegt bereits ein wirksames Förderinstrument zur Förderung der energetischen Sanierung vor. Dennoch hatte sich die Bundesregierung entschieden, dieses erfolgreiche Programm von 2 Mrd. Euro im Krisenjahr 2009 auf nur noch knapp 500 Millionen Euro in 2011 zurückzufahren. Nur um es kurze Zeit später erneut aufzustocken. Wichtig bei einer solchen Förderung ist aber eine gewisse Planungssicherheit für die Gebäudebesitzer. Das Hin und Her der Bundesregierung hat hier zu einer Verunsicherung aller Beteiligten geführt. Investitionen blieben aus oder wurden verschoben.

Die Sonder-Abschreibung für die neuen Länder hat gezeigt, dass steuerliche Sonderabschreibungen zu Mitnahmeeffekten führen und auch problematische Anreize auslösen können, die dazu führen, dass die zu Beginn prognostizierenden Mindereinnahmen deutlich überschritten werden. Insbesondere könnten durch derartige Sonderabschreibungen steuerliche Missbrauchstatbestände eröffnet werden. Damit einher geht die Gefahr erheblicher Steuerausfälle ohne eine entsprechende wirtschaftliche Wirkung der Förderung. Eine zeitliche Befristung und eine fortlaufende Evaluierung dieser Regelungen sind daher dringend geboten. Die geplante Sonderabschreibung muss außerdem so umgestaltet werden, dass ihre Mitnahmeeffekte möglichst begrenzt und die Klimawirkung maximiert wird. Die Haushalte von Bund,

Ländern und Kommunen können angesichts einer nach wie vor sehr hohen Neuverschuldung keine zusätzlichen Steuerausfälle verkraften. Die Kosten für die Sonderabschreibung müssen daher z.B. durch den Abbau anderer Subventionen gegenfinanziert werden. Das von der Bundesregierung vorgelegte Gesetz erfüllt diese Kriterien nicht.

Eine steuerliche Förderung wie von der Bundesregierung nun angestrebt, hat gegenüber dem CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm der KfW zahlreiche Nachteile. Von der Verbesserung der Abschreibungsbedingungen profitieren nur Diejenigen, die überhaupt Einkommensteuer bezahlen. Das selbstgenutzte Eigenheim des Rentnerehepaars etwa wird über eine Verbesserung der steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten überhaupt nicht gefördert. Grundsätzlich profitieren Diejenigen am meisten, die hohe persönliche Grenzsteuersätze aufweisen. Damit wird die Förderung auf Personen konzentriert, die sie überhaupt nicht benötigen, weil sie über ein hohes eigenes Einkommen verfügen. Deren Vorteil aus einer Steuersubvention fällt mehrfach höher aus als bei einem Geringverdiener. Die Förderung erfolgt nach dem Motto: Wer hat, dem wird gegeben. Diese regressive Verteilungswirkung einer Förderung ist klar abzulehnen. Bei einkommensschwächeren Haushalten bzw. Unternehmen mit kleinerer Steuerbemessungsgrundlage kann die vergleichsweise niedrige Förderhöhe dazu führen, dass lohnende Maßnahmen unterbleiben. Und umgekehrt würde die Konzentration der Förderung bei Haushalten und Unternehmen mit hohem Einkommen für große Mitnahmeeffekte sorgen. Damit wird der Wirkungsgrad einer solchen steuerlichen Förderung im Vergleich etwa zu einem allein nach Umwelt- und Energieeffizienzkriterien differenzierten Subventionsinstrument geringer.

Der geforderte Sanierungsstandard, um in den Genuss der Förderung zu kommen, ist sehr gering. Die Sanierung auf dieses Niveau ist bereits ohne Förderung in vielen Fällen wirtschaftlich. Die KfW Förderung wird damit auch unattraktiv gemacht, denn mit dem vorliegenden Gesetzentwurf ist eine Förderung mit über 40% über 10 Jahre möglich, die KfW fördert nur bis zu 12,5 %, und auch dies erst bei einem viel höheren energetischen Standard. Der vergleichbare Standard der KfW wird mit lediglich 7,5% gefördert. Auch bei einer steuerlichen Förderung ist es sinnvoll die Förderhöhe an dem erreichten Sanierungsstandard auszurichten, um nicht nur einen Anreiz für eine Sanierung, sondern auch einen zusätzlichen Anreiz für eine energetisch besonders wertvolle Sanierung zu schaffen.

Sinnvoll ist eine Förderung insbesondere im Bereich von Selbstnutzern und Kleinvermietern. Die Pläne der Bundesregierung sehen hier aber keine Begrenzung auf bestimmte Gruppen vor. Dass ca. 20 Prozent der geschätzten Steuerausfälle auf die Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer entfallen zeigt, dass es gerade die großen Immobilienunternehmen sein werden, die von der Förderung profitieren werden. Diese rufen aber erfolgreich KfW Mittel ab. Eine Begrenzung der steuerlichen Förderung von Wohnungsunternehmen scheint daher geboten. Ferner sollte die Förderung der Höhe nach begrenzt werden, wie dies auch bei der KfW-Förderung schon heute erfolgt. Eine Begrenzung trägt auch dafür Sorge, dass nicht im Windschatten einer energetischen Sanierung andere Maßnahmen durchgeführt werden und diese heimlich mit von der Förderung profitieren.

Die Herstellungskosten für die energetische Sanierung müssen eindeutig getrennt von den sonstigen Herstellungskosten ausgewiesen werden, um eine Ausweitung der Förderung auf andere Maßnahmen mit damit einhergehenden größeren Steuerausfällen zu verhindern.

Die Modernisierungsumlage erlaubt es Vermietern bis zu 11% der Kosten einer Sanierung auf die jährliche Miete aufzuschlagen. In § 559a BGB ist formuliert, dass dies nicht für Kosten gilt, die von der öffentlichen Hand durch eine Förderung oder Zinsverbilligung übernommen werden. Für eine steuerliche Sonderabschreibung findet sich jedoch keine derartige Regelung. Es ist durch nichts zu rechtfertigen, dass die Kosten auch dann auf die Mieter umgelegt werden können, wenn der Vermieter sie selbst überhaupt nicht tragen muss, weil er von der Allgemeinheit der Steuerzahler gefördert wird. Hier können durch den Vorschlag der Bundesregierung ohne überzeugende Begründung Kosten doppelt abgerechnet werden. Dem Gesetzentwurf fehlt nicht nur in diesem Punkt eine klare ordnungspolitische Handschrift.

Eine hochwertige energetische Modernisierung kann nach Angaben des Mieterbundes für Mieterinnen und Mieter monatliche Mehrkosten von bis zu 180 Euro verursachen, ohne dass in gleicher Höhe Heizkosten eingespart werden. Die umfassende energetische Modernisierung des Gebäudebestandes darf nicht zu sozialen Verdrängungen führen. Deswegen müssen auch die mietrechtlichen Ausgleichsinstrumente an die zentralen Herausforderungen des Wohnungsmarktes angepasst werden. Um überhöhte finanzielle Belastungen für die Mieterinnen und Mieter zu vermeiden, muss die Modernisierungsumlage von 11 auf 9 Prozent abgesenkt und auf die energetischen Sanierung sowie den altersgerechten bzw. barrierefreien Umbau konzentriert werden.

Die steuerliche Belastung von Heizstoffen ist in Deutschland im europäischen Vergleich besonders gering. So wird leichtes Heizöl in Deutschland nur mit 6,1 Cent pro Liter besteuert, während in der EU die Belastung durchschnittlich bei 16 Cent pro Liter und Länder wie Italien, Schweden und Griechenland Heizöl sogar mit über 40 Cent besteuern. Zu geringe Heizkosten senken die Rendite einer energetischen Sanierung und verlängern deren Amortisationszeit. Daher erscheint es dringend geboten zu verhindern, dass durch eine zu geringe Besteuerung das Tempo der energetischen Sanierung des Gebäudebestands ausgebremst wird. Außerdem könnten die Einnahmen aus einer moderaten Erhöhung der Heizstoffbesteuerung in Form von erhöhten Fördermitteln direkt in die Sanierung investiert werden.

Die Rendite einer Sanierung im Mietmarkt unterscheidet sich sehr stark zwischen dynamischen und wachsenden Regionen einerseits und schrumpfenden, vom demographischen Wandel stark betroffenen Regionen andererseits. Während in ersteren Gebieten eine energetische Sanierung oft schon ohne jegliche Förderung rentabel ist, ist in einem schrumpfenden Wohnungsmarkt eine rentable Sanierung oft nur schwer und unter erheblicher öffentlicher Förderung möglich. Daher sollte geprüft werden inwieweit die Förderung auch regional differenziert werden kann. Dafür würde sich z.B. anbieten die Förderung bei Sanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsgebieten nach § 7h Einkommensteuergesetz auf energetische Sanierungen auszurichten. Dies würde den Kommunen die Möglichkeit geben zu entscheiden in welchen Gebieten eine Förderung wirklich sinnvoll und notwendig ist.

Nach einem Bericht des Bundesrechnungshofs vom 1. Februar wird die Steuerermäßigung für haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen nach § 35a Einkommensteuergesetz häufig auch dann gewährt, wenn die Voraussetzungen der Inanspruchnahme nicht gegeben sind. Auch für diese Steuerermäßigung ist die Voraussetzung, dass eine Förderung nicht auf anderem Wege wie z.B. durch ein KfW-Programm erfolgt. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die entsprechende Information den Finanzämtern nicht vorliegt und aufgrund von ständiger Personalnot auch nicht aufwendig geprüft wird. Daher kam es in 50% der Fälle zu Doppelförderungen. Dies ist auch für die Sonderabschreibung zu vermuten. Daher ist es unerlässlich, für die Sonderabschreibung eine solche Doppelförderung, die zu reinen Mitnahmeeffekten und hohen Kosten führen würde, zu verhindern. Dies kann nur durch automatische Kontrollmitteilungen der KfW und anderen öffentlichen Förderprogrammen an die Finanzämter erfolgen. Die KfW muss daher unter Angabe der bundeseinheitlichen Steueridentifikationsnummer Kontrollmitteilungen an die Finanzämter verschicken. Dies ist im Gesetzesentwurf bisher nicht vorgesehen.

Die Bundesregierung hat es bislang versäumt, Berechnungen zu den erwarteten zusätzlichen Sanierungen und zur Höhe von Mitnahmeeffekten vorzulegen. Auch die Schätzung der Steuerausfälle in Höhe von insgesamt 1,5 Mrd. Euro kann so nicht nachvollzogen werden. Angesichts einer deutlich höheren Attraktivität und Förderquote etwa verglichen mit dem CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm der KfW ist es unverständlich, warum die Kosten für die Förderung geringer ausfallen sollten als für das KfW-Programm, dessen Mittelausstattung sich auf dem Höchststand auf 2,2 Mrd. Euro belief, wobei die Nachfrage das Angebot stets überschritten hat. Es ist auch nicht nachvollziehbar wie die Bundesregierung vor dem Hintergrund von zahlreichen schlechten Erfahrungen mit der Wirksamkeit von Steuersubventionen ohne vorherige wissenschaftliche Wirkungsanalyse eine neue Subvention einführen kann. Daher ist es unerlässlich, dass spätestens nach zwei Jahren eine komplette Evaluierung der Sonderabschreibung erfolgt.

Auch wenn die Kosten der Sonderabschreibung sich tatsächlich nur auf 1,5 Mrd. Euro belaufen sollten, was aber bezweifelt werden muss, sind die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen nach wie vor stark belastet. Die Defizite sind nach wie vor hoch. Selbst in 2012 werden die Steuereinnahmen noch um etwa 60 Mrd. Euro geringer ausfallen, als vor der Finanzkrise geschätzt. Zahlreiche Bundesländer werden auch bei guter Konjunktur Probleme haben, die grundgesetzliche Schuldenbremse einzuhalten. Daher ist es unverständlich, warum die Bundesregierung keinerlei Gegenfinanzierungsvorschläge für die Einführung einer energetischen Sanierungs-AfA vorlegt. Zahlreiche Maßnahmen kämen dafür in Betracht. So stellt sich z.B. die Frage, warum weiterhin Steuersubventionen aufrecht erhalten werden, deren Anwendung vom Bundesrechnungshof kritisiert wird. Weiterhin hat die Bundesregierung in 2009 Steuervergünstigungen vom Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut der Universität Köln, vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung und von Copenhagen Economics überprüfen lassen. Dabei wurden zahlreiche Steuervergünstigungen für schlecht oder für stark verbesserungsbedürftig befunden. Die Bundesregierung hat aber auch zwei Jahre später noch keine entsprechenden Maßnahmen eingeleitet. Schließlich wurde durch zahlreiche wissenschaftliche Gutachten der Nutzen von Mehrwertsteuer-Subventionen widerlegt. Die Bundesregierung hält auf diesem Gebiet weiter an Brachensubventionen wie der Hotelförderung fest. Hotels energetisch zu sanieren ist aber zweifelsohne sinnvoller als Übernachtungen mit verminderter Mehrwertsteuer zu versehen. Auch bei anderen Sonderabschreibungen und bei der Besteuerung von Einkünften aus Vermietung und Verpachtung bestünden Handlungsmöglichkeiten. Gerade durch den Abbau von Steuersubventionen in der Einkommensteuer und Mehrwertsteuer ließe sich die energetische Sonderabschreibung einfach finanzieren. Kann sich die Bundesregierung hierzu nicht entschließen, sollte sie aber zumindest nicht die Länder und Kommunen die Zeche für ihre ordnungspolitische Feigheit zahlen lassen, und diese daher für die Steuerausfälle entschädigen.

## II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- Den Schwerpunkt der Förderung der energetischen Sanierung auf die wesentlich effizientere und zielgenauere direkte Förderung und das CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm der KfW sowie auf Maßnahmen primär für einkommensschwache Haushalte mit dem Schwerpunkt energetische Quartierssanierung über einen Energiesparfonds zu legen, und steuerliche Förderung nur in Teilbereichen einzusetzen, die durch andere Fördermaßnahmen nicht zu erreichen sind.
- Die steuerliche Förderung zeitlich auf 10 Jahre zu begrenzen. Nur durch eine zeitliche befristete Förderung kann das Ziel eines echten Sanierungsschubes wirklich erreicht werden. Bei einer unbefristeten Maßnahme kann es hingegen dazu kommen, dass wie auch heute zunächst Abzuwarten für viele die günstigste Option ist.
- Spätestens zwei Jahre nach Einführung der steuerlichen Förderung, und danach regelmäßig, eine umfassende Evaluierung zur Quantifizierung der induzierten Sanierungen und der Mitnahmeeffekte sowie zum Zusammenspiel mit den anderen Förderinstrumenten vorzulegen und gegebenenfalls nachzusteuern.
- Die steuerliche Förderung der Sanierung – wie auch vom Bundesrat gefordert - als Steuerermäßigung auszugestalten, um zu verhindern, dass Menschen mit hohem Einkommen von der Förderung stärker profitieren als solche mit geringem oder mittlerem Einkommen.
- Einen höheren energetischen Standard, etwa den des KfW-Effizienzhaus 70 oder besser, zur Bedingung für eine steuerliche Förderung zu machen, um die Förderung auf die energetisch wertvollen Sanierungen zu konzentrieren und Mitnahmeeffekte zu begrenzen. Mindestens aber zu prüfen, inwieweit eine steuerliche Förderung je nach erreichtem Energiestandard bzw. Verbesserung des Energiestandards differenziert werden kann, um besonders wertvolle Sanierungen stärker zu fördern.
- Die steuerliche Förderung analog zur KfW-Förderung auf eine steuerabzugsberechtigte Kostensumme von maximal 75.000 € je Maßnahme zu begrenzen, und die Anzahl der förderberechtigten Maßnahmen zu begrenzen, um die Förderung schwerpunktmäßig auf Selbstnutzer und Kleinvermieter auszurichten.
- Sicherzustellen, dass die Kosten für die energetische Sanierung von der Finanzverwaltung klar von den sonstigen Herstellungskosten und Instandsetzungskosten unterschieden werden können.

- Sicherzustellen, dass – wie auch vom Bundesrat eingefordert – die steuerliche Förderung selbst nicht als Kosten auf die Mieter umgelegt werden kann und dafür § 559a BBG entsprechend zu ändern.
- Die Modernisierungsumlage auf 9% abzusenken und inhaltlich auf Maßnahmen der energetischen Sanierung und des altersgerechten Umbaus zu beschränken.
- Zu prüfen, inwiefern energetische Sanierungen zusätzlich auch dadurch angereizt werden können, dass die im internationalen Vergleich in Deutschland gering besteuerten Heizstoffe einer höheren Energiebesteuerung unterworfen werden. Dabei ist sicherzustellen, dass die hierdurch erzielten steuerlichen Mehreinnahmen direkt wieder in die Sanierung investiert werden.
- Zu prüfen, inwiefern das Ziel einer höheren Sanierungsquote besser mit einem regional differenzierten Instrument erreicht werden kann, welches die Wirtschaftlichkeit von Sanierungen besonders in stagnierenden oder schrumpfenden Regionen erhöht.
- Sicherzustellen, dass es nicht wie bei der Steuerermäßigung nach § 35a EStG, in der Praxis zu Doppelförderungen kommt, weil die Finanzverwaltung die Inanspruchnahme anderer Förderungen wie der KfW-Förderung nicht in allen Fällen prüft. Dafür müssen verpflichtende Kontrollmitteilungen der KfW und vergleichbarer Förderprogramme an die Finanzämter der Geförderten eingeführt werden. Um den administrativen Aufwand zu begrenzen sollen die Meldung automatisch und auf elektronischem Weg erfolgen.
- Statt eines neuerlichen Verschiebebahnhofes zwischen Bund, Ländern und Kommunen für die Kosten der Förderung einzurichten, zu prüfen, inwieweit die entstehenden Kosten durch die Streichung anderer Steuersubventionen in der Einkommensteuer ausgeglichen werden können. In Frage kommen hierfür unter anderem andere Abschreibungsregelungen, die Steuerermäßigung nach § 35a EStG und die Besteuerung von Veräußerungsgewinnen bei Immobilien ohne eine Spekulationsfrist.
- Genau darzulegen auf welchen Annahmen über die Inanspruchnahme und auf welchen Änderungen der Sanierungsquoten die im Gesetzentwurf veranschlagten Mindereinnahmen in Höhe von 1,5 Mrd. Euro basieren.
- Ergänzend eine spezifische Förderung für Menschen mit geringem Einkommen einzuführen. Dies kann über eine entsprechende Änderung des KfW-Programms über Zuschüsse bzw. über die besondere Berücksichtigung von Einzelmaßnahmen erfolgen.

Berlin, den 8. Juli 2011

**Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion**