



ifeu Im Weiher 10 D - 69121 Heidelberg

ifeu – Institut für Energie- und  
Umweltforschung Heidelberg GmbH

Im Weiher 10  
D - 69121 Heidelberg

Telefon +49 (0)6 221. 47 67 - 0  
Telefax +49 (0)6 221. 47 67 - 19  
www.ifeu.de

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetz zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms  
2030 im Steuerrecht

Hier: Steuerermäßigung für energetische Maßnahmen bei zu eigenen Wohnzwecken  
genutzten Gebäuden

31.10.2019

Dr. Martin Pehnt, [martin.pehnt@ifeu.de](mailto:martin.pehnt@ifeu.de)

**Zusammenfassung der Vorschläge**

1. Zeitnahe Einführung mit Zielvorgabe (Attentismus vermeiden)
2. Förderfähige Maßnahmen müssen zielkompatibel sein. Die Verordnung sollte entsprechend Kriterien nach dem „Bestmöglich-Prinzip“ des Sanierungsfahrplans festlegen: KfW-Einzelmaßnahmen-Anforderungen, keine Förderung von Gas- und Ölkesseln.
3. Unabhängige Bestätigung der Maßnahmen analog zum „Bestätigung nach Durchführung“-Verfahren der KfW
4. Ausnahme von Nr. 3: Niederschwellige Maßnahmen bis 1.000 Euro Förderung, die auf einer Positivliste gelistet sind (keine Lock-In-Effekte). Hierfür reicht Fachunternehmererklärung
5. Verbesserte Förderung der Maßnahmen bei Vorlage eines Sanierungsfahrplans zur Vermeidung von Lock-In-Effekten
6. Kumulierbarkeit mit Länder- und kommunalen Programmen zulassen
7. Untervermietung mit Bagatellgrenze zulassen (Suffizienz)
8. Durchführung einer Kampagne zur Informationsvermittlung an Steuerberater und Steigerung des Steuertriggers für Sanierung
9. Eine ambitioniertere CO<sub>2</sub>-Bepreisung würde die Wirkung der Steuerförderung deutlich hebeln.



**Geschäftsführung:** Andreas Detzel (Dipl.-Biol.), Lothar Eisenmann (Dipl.-Phys.), Dr.-Ing. Martin Pehnt (Dipl.-Phys.)

**Prokuristen:** Horst Fehrenbach (Dipl.-Biol.), Bernd Franke (Biol.), Hans Hertle (Dipl.-Ing. (FH)),

Dr. Ulrich Höpfner (Dipl.-Chem.), Udo Lambrecht (Dipl.-Phys.), Dr. Guido Reinhardt (Biol. / Chem. / Math.)

**Ehrevorsitzender:** Dr. Ulrich Höpfner (Dipl.-Chem.) **Handelsregister:** Amtsgericht Mannheim HRB 334263

**Sitz der Gesellschaft:** Heidelberg **Steuernummer:** 32489/20374 beim Finanzamt Heidelberg **UID-Nr.:** DE 143446610

**Bankverbindung:** HypoVereinsbank Heidelberg, IBAN DE53 6722 0286 4880 1912 04, Swift (BIC)HYVEDEMM479

- Das ifeu begrüßt die Möglichkeit, im Rahmen des Finanzausschusses zum Thema Steuerliche Förderung der Gebäudesanierung Stellung zu beziehen.

Die „Wärmewende“ ist bislang in Deutschland noch nicht eingetreten. Der absolute Wärmeenergiebedarf ist bei weitem nicht im erforderlichen Maß gesunken, in den letzten Jahren bis 2017 sogar wieder gestiegen – auch der spezifische Verbrauch pro Quadratmeter stagniert, ebenso wie der Anteil erneuerbarer Energien, der seit vielen Jahren bei 13-14 % verharrt. Diverse Modellrechnungen bestätigen, dass weder die 2020-Ziele noch die 2030-Ziele mit dem heutigen Instrumentarium erreicht werden können. Im Gegenteil klafft eine große Klimaschutzlücke insbesondere im Gebäudebereich, so dass neue Maßnahmen unabdingbar sind.

**1. Grundsätzlich begrüßt** ifeu die Einführung der Einzelmaßnahmen-Förderung als steuerliche Fördermaßnahme, insbesondere in der Ausgestaltung als **Abzug von der Steuerschuld**. Wichtig ist dabei eine **zeitnahe Umsetzung**, um Attentismus und abwartendes Verhalten potenzieller Sanierer zu vermeiden, in Verbindung mit **klaren Zielvorgaben** mit Bezug auf die erwartete Klimaschutzeinsparung, um im Gesamtpaket der gebäudepolitischen Instrumente ein **Nachsteuern** zu ermöglichen, wenn sich die an die Steuerförderung gesetzten Erwartungen nicht realisieren.

2/5

Dabei ist zu beachten, dass der vorgelegte Vorschlag lediglich selbstnutzende Eigentümer adressiert. Große Potenziale gibt es aber auch bei gewerblichen Wohneigentümern und gewerblichen Eigentümern von Nichtwohngebäuden, die mit zusätzlichen steuerlichen Instrumenten verstärkt zur Sanierung motiviert werden sollten. Die zu erwartende Einsparwirkung hängt maßgeblich davon ab, wieviel zusätzlicher Anreiz sich aus der Steuerförderung ergibt. Im Vergleich zum KfW-Programm Energieeffizient sanieren – Kredit entfällt die oftmals nicht gewünschte Kreditaufnahme; gegenüber der Zuschussvariante jedoch ist die Förderung bei der geplanten Ausgestaltung gleich hoch wie in der neuen Bundesförderung Effiziente Gebäude (BEG) und fällt nur zeitlich gestreckt an. Die Frage, wieviel zusätzliche Sanierungen angetriggert werden oder wie weit sich die drei Fördermechanismen Kredit mit Tilgungszuschuss, Zuschuss und Steuerförderung gegenseitig kannibalisieren, hängt also davon ab, ob der Steuermechanismus und mithin ein Vertriebskanal über Steuerberater, Steuerratgeber usw. eine zusätzliche Wirkung entfaltet.

## Zur Ausgestaltung

### **2. Zielkompatibilität sichern durch angemessen ambitionierte Anforderungen.**

Wesentlich für die ökonomisch optimale Erreichung der Klimaschutz- und Primärenergieziele für den Gebäudebestand – also des nahezu klimaneutralen Gebäudebestands – ist, dass heute sanierte Gebäude oder Gebäudekomponenten, insbesondere der Gebäudehülle, nicht vorzeitig nachsaniiert werden müssen. Es gilt, **Lock-in-Effekte zu vermeiden**. Die Formulierung, dass die Voraussetzung „maßgeblich den grundlegenden Anforderungen der Förderrichtlinien“ entsprechen sollen, lässt Raum für Interpretation. Das „**Best-möglich-Prinzip**“, wie es im individuellen Sanierungsfahrplan entwickelt wurde, sollte die Grundlage für die Qualitätsanforderungen sein.

- Im Einklang mit der Ausgestaltung des BEG sollte dies ganz konkret heißen:
  - Die Anforderungen an Einzelmaßnahmen sollten **mindestens dem Niveau der KfW-Einzelmaßnahmenförderung** entsprechen. Die dort angelegten U-Werte usw. sind mittlerweile marktgängige Standards und führen, konsequent angewendet, zu einem Effizienzhaus 55, das im Mittel von Gebäuden erreicht werden muss. Dabei sind die Anforderungen keinesfalls überzogen, sondern wirtschaftlich geboten, wenn ohnehin saniert wird („Kopplungsprinzip“). Für einzelne Komponenten, die nachweislich nicht in der geforderten Qualität saniert werden können (etwa weniger starke Dämmung bei erhaltenswerten Fassaden oder denkmalgeschützten Gebäuden), kann die Komponentenqualität um eine Effizienzklasse unterschritten werden, aber nur dann, wenn ein Sanierungsfahrplan bzw. eine Bestätigung des Energieeffizienz-Experten vorliegt (analog zur derzeitigen Regelung bei der KfW-Förderung für erhaltenswerte Bausubstanz). Der **Sanierungsfahrplan** schafft mit dem Bestmöglich-Prinzip und den Effizienzklassen für Einzelkomponenten die methodischen Voraussetzungen hierfür.
  - **Gas- und Ölkessel** sind Stand der Technik und heute in vielen Fällen die günstigste Versorgungsoption. Damit die Steuerförderung nicht überwiegend Mitnahmeeffekte generiert, muss die Förderung von **Gas- und Ölkesseln generell von der steuerlichen Förderung ausgenommen werden**, um unmittelbar einen direkten Lenkungsimpuls in Richtung erneuerbare Energien zu richten. Dies trägt auch dazu bei, dass im Heizungshandwerk die Akzeptanz für und das Wissen über erneuerbare Energien steigt. Bei **Hybridheizungen** sollten nur Investitionen für den erneuerbaren Energieanteil gefördert werden. **Eine Förderung von Gas- und Ölkesseln, die „renewable ready“ sind, ist nicht sinnvoll.** Das Konzept „renewable ready“ wurde von ifeu 2016 entwickelt<sup>1</sup>, um gerade vor dem „Schreckmoment“ eines kaputtgehenden Kessels für einen Umstieg gewappnet zu sein. Die **Förderung von Maßnahmen eines „renewable ready“-Pakets**, z. B. die Vorrüstung eines Solarspeichers, die Verlegung von Leerrohren, die Prüfung von Erdsondenbohrungen usw. könnte aber förderfähig sein im Rahmen der Steuerförderung unter dem Stichpunkt Heizungsoptimierung. Analoge Ausführungen gelten auch für das BEG.

3/5

Diese Anforderungen sind in der angekündigten **Verordnung** zu regeln. Ohne diese Anforderungen kann eine steuerliche Förderung die Kosten der Klima-Transformation sogar nach oben treiben. Daher hängt der Erfolg der steuerlichen Förderung auch wesentlich von der Verordnung ab.

**3. Unabhängige Bestätigung für größere Maßnahmen verlangen.** Gemäß des Gesetzentwurfs ist es ausreichend, eine Bescheinigung des ausführenden Fachunternehmens als Nachweis der Mindestanforderungen einzureichen. Hier ergibt sich eine deutliche Asymmetrie zur KfW-Förderung von Einzelmaßnahmen, bei der ein Energieeffizienz-Experte die Gesamtverantwortung übernehmen und zahlreiche



<sup>1</sup> Arbeitspapier, veröffentlicht in <https://www.ifeu.de/projekt/c-hange/>

- beratende und prüfende Aufgaben durchführen muss.<sup>2</sup> Energieberater sind an dieser Stelle ein wichtiges Korrektiv, das die Durchführung energetisch unsinniger Maßnahmen verhindert, sowie optimale Kombinationen, Reihenfolgen und Zeitpunkte von Sanierungen definiert. Gute Energieberater regen die Hauseigentümer zudem oft zu weiteren sinnvollen Maßnahmen an und haben einen gewerkeübergreifenden Blick auf das Gebäude. Zudem ist das Vier-Augen-Prinzip (Handwerker/Energieberater) ein bewährtes **Vollzugsmittel** – die steuerliche Förderung mit Handwerkererklärung wird nur schwerlich zu vollziehen sein. **Personal der Finanzämter** dürfte in vielen Fällen nicht ausreichend geschult sein, um die Einhaltung der technischen Mindestanforderungen zu überprüfen. Ein weiteres Argument für die Einbindung von Energieberatern ist daher **Planungssicherheit** für Endkunden; bei einer Fachunternehmererklärung ist die Wahrscheinlichkeit deutlich höher, dass die technischen Mindestanforderungen eingehalten werden, wie die Auswertung von KfW-Einzelmaßnahmen zeigen.

4/5

Eine weitere **Wechselwirkung** mit einer Klimaschutzprogramm-Maßnahme ist zu beachten. Wenn, wie im GEG geplant, eine verpflichtende Beratung bei Sanierung von mehr als 10 % der Bauteilfläche erfolgen muss, **ist eh ein Energieberater zu involvieren**; dies dürfte auf viele der Maßnahmen der steuerlichen Förderung zutreffen.

Es ist aus unserer Sicht daher sehr wichtig, dass für größere Maßnahmen die bei der KfW übliche „**Bestätigung nach Durchführung**“ durch einen Energieeffizienz-Experten erforderlich ist.

**4. Einführung niederschwelliger Maßnahmen.** Ergänzend schlagen wir vor, eine Bagatellgrenze für diese Bestätigung einzuführen: **Für ausgewählte Maßnahmen, die in der Verordnung auf einer Positivliste genannt werden** – Maßnahmen, die nicht zu Lock-In-Effekten oder Schnittstellen-Problemen führen –, **ist das Fachunternehmerverfahren** bis zu einer finanziellen Grenze [z. B. 1.000 Euro Steuerförderung entsprechend 5.000 Euro Investitionsvolumen] **zulässig**. Dadurch werden auch niederschwellige Maßnahmen angereizt, für die eine eigene Antragstellung bei der KfW ggf. zu aufwändig wäre. (Zu beachten ist, dass solche Maßnahmen auch im Rahmen des §35b förderfähig sein können).

#### **5. Schnittstellenproblematik und Vermeidung von Lock-In-Effekten:**

**Sanierungsfahrplan in Förderung stärken.** Oftmals werden Einzelmaßnahmen unkoordiniert oder in suboptimaler Reihenfolge durchgeführt. Hier geht es um Wechselwirkungen zwischen Gebäudehülle und Heizung; Vorausplanung und Berücksichtigung späterer Maßnahmen; Berücksichtigung der individuellen Gegebenheiten vor Ort. Beispiele sind: die Verlängerung des Dachüberstands bei Dachneudeckung für eine spätere Wanddämmung, der gleichzeitige Austausch von Fenstern und Dämmung der Außenwand, um bauphysikalische Probleme, Wärmebrücken und minderwertiges Fassadenbild durch zurückgesetzte Fenster („Schießcharteneffekt“) zu vermeiden usw.



<sup>2</sup> Siehe Nr. 3 „Leistungen des Energieeffizienz-Experten“ im technischen Merkblatt [https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/F%C3%B6rderprogramme-\(Inlandsf%C3%B6rderung\)/PDF-Dokumente/6000003612\\_M\\_151\\_152\\_430\\_Anlage\\_TMA\\_2018\\_04.pdf](https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/F%C3%B6rderprogramme-(Inlandsf%C3%B6rderung)/PDF-Dokumente/6000003612_M_151_152_430_Anlage_TMA_2018_04.pdf)

- Dadurch werden Kosten gespart und insgesamt ein besserer Standard erreicht. Das Instrument, das ursprünglich genau für den Zweck optimaler **schrittweiser Sanierungen** geschaffen wurde, ist der **individuelle Sanierungsfahrplan**. Die steuerliche Förderung wäre eine **einzigartige Möglichkeit, dieses Instrument**, das derzeit von den Antragszahlen her deutlich zu wenig in Anspruch genommen wird, genau die **Bedeutung zu verschaffen**. ifeu hat bereits 2013 in einem ersten Konzeptpapier zur steuerlichen Förderung vorgeschlagen, die **Förderung der Maßnahmen bei Vorlage eines Sanierungsfahrplans** in Anlehnung an die KfW-Paketförderung **5 %-Punkte besser zu fördern** und ggf. auch die Erstellung des Sanierungsfahrplans (bewusst kumulierbar zur BAFA-Förderung) förderfähig zu machen. (Die im BEG angekündigte verbesserte Förderung nur bei Erreichung eines Effizienzhausniveaus entfaltet aus unserer Sicht zu wenig Impuls für den Sanierungsfahrplan.)

**6. Kumulierbarkeit mit Länder- und kommunalen Programmen zulassen.** Bereits heute können die Mittel der KfW-Förderung und des MAP mit kommunalen oder Landesprogrammen innerhalb gewisser Kumulierbarkeits-Grenzen kombiniert werden. Dies sollte auch bei der Steuerförderung gewährleistet werden.

5/5

**7. Untervermietung mit Bagatellgrenze zulassen** – Die Vermietung von kleineren Teilen selbstgenutzter Gebäude ist ein Weg, den Quadratmeterverbrauch an beheizter Wohnfläche zu begrenzen (Suffizienz). Wir schlagen daher vor, vorbehaltlich einer steuerrechtlichen Überprüfung die Untervermietung kleinere Teile des Gebäudes (z. B. 25 % der Wohnfläche) als Einliegerwohnung, Studierendenzimmer usw. als unschädlich für die Steuerförderung zu definieren, so lange die Sanierungskosten nur einmal geltend gemacht werden (Ausschluss von Doppelförderung).

**8. Steuerliche Beratung als Chance nutzen: Kampagne.** Schätzungsweise 28 % der Deutschen geben nach einer Umfrage des Hamburger Instituts Mafo ihre Steuererklärung mit Hilfe eines Steuerberaters oder anderen Dritten ab. Eine der Hoffnungen für Renovierungsaktivitäten liegt auf der aktivierenden Funktion von Steuerberatungen. Dazu müssen Steuerberater mit einem Grundwissen über energetische Sanierungen ausgestattet werden. Erforderlich ist eine **Kampagne „Energetische Sanierung für Steuerberaterinnen und -berater“**, die das Grundwissen für die Vorteile einer Sanierung und die erforderlichen ersten Schritte schafft und Steuerberater in die Lage versetzt, motivierend auf die Durchführung von Sanierungen zu wirken.

**9. Wechselwirkung mit CO<sub>2</sub>-Bepreisung.** Eine ambitioniertere und zeitnahe Ausgestaltung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung als bislang geplant würde die Klimaschutzwirkung der steuerlichen Förderung deutlich hebeln und die Inanspruchnahme ankurbeln.