

Stellungnahme der Deutschen Steuer-Gewerkschaft

**zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP „Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von energetischen Sanierungsmaßnahmen an Wohngebäuden“
– Drucksache 17/6074 -**

I. Einleitend

Der Gesetzentwurf zur steuerlichen Förderung von energetischen Sanierungsmaßnahmen an Wohngebäuden soll einer der Bausteine des Maßnahmenpakets der Bundesregierung zur energiepolitischen Wende sein.

Neben dem geplanten Atomausstieg bis Ende 2022 und Maßnahmen zur Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung sollen über das Steuerrecht Anreize für eine energetische Gebäudesanierung geschaffen werden, um im Gebäudebereich gezielt Energieeinspareffekte zu realisieren und damit einen Beitrag zur Verminderung des CO₂-Ausstoßes zu leisten.

Vom Grundsatz her unterstützt die Deutsche Steuer-Gewerkschaft die Hauptzielrichtung des Gesetzentwurfs, durch staatliche Maßnahmen zur Förderung der energetischen Gebäudesanierung die CO₂-Emissionen in Deutschland zu reduzieren. Speziell ältere Wohngebäude weisen hohe energetische Einsparpotentiale auf, die mit einer direkten und zielgerichteten Förderung realisiert werden können.

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft sieht deshalb die Förderung der energetischen Gebäudesanierung als wichtigen Beitrag an, den beschleunigten Ausstieg aus der Kernenergie zu vollziehen und trotzdem die Klimaschutzziele zu erreichen.

Notwendig dafür ist es jedoch, dass eine möglichst große Anzahl von Wohnungseigentümern energetische Modernisierungsmaßnahmen an ihren Gebäuden freiwillig durchführen, denn eine rechtliche Verpflichtung dazu besteht nicht.

Direkte Förderung wirkungsvoller?

Das politische Ziel wird nach Ansicht der Deutschen Steuer-Gewerkschaft mit einer direkten und zielgenaueren Förderung energetischer Sanierungsmaßnahmen wirkungsvoller erreicht als über den „indirekten“ Weg des Steuerrechts.

Bereits heute gibt es Förderprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) für bauliche Maßnahmen zur Energieeinsparung und Minderung des CO₂-Ausstoßes, die sich im Wesentlichen mit den geplanten Voraussetzungen zur steuerlichen Förderung decken. Diese Programme sollten erweitert und finanziell aufgestockt werden, denn anders als die Förderung über steuerliche Vergünstigungen, lassen sich mit zielgenaueren und ausgewogenen Hilfen mehr Wohnungseigentümer erreichen.

Auch ist daran zu erinnern, dass der Staat vor kurzem mit der „Abwrackprämie“ zur Ankurbelung des Neuwagenkaufs den direkten Weg gegangen ist, und keinen bürokratischen Umweg über das Steuerrecht gesucht hat. Bekanntlich war dieser Weg ein Erfolgsmodell. Energetische Maßnahmen sind wirtschaftlich betrachtet nichts anderes als eine Abwrackung verbrauchter Energieanlagen.

Kritisch anzumerken ist auch, dass sich die steuerliche Förderung wegen des progressiven Steuersatzes in unterschiedlicher Weise auswirkt. Im Bereich des Grundfreibetrages (etwa bei vielen Rentnern und Rentnerinnen) ergäbe sich gar kein Entlastungspotential, während im Höchststeuersatzbereich sich nahezu eine hälftige Amortisation durch eine Steuerrückzahlung ergäbe. Nach Ansicht der Deutschen Steuer-Gewerkschaft ist dies im Hinblick auf vergleichbare Sanierungsaufwendungen – mit entsprechendem energetischen Einsparpotential - nicht gerechtfertigt. Bei einer direkten Subvention bzw. Förderung können hingegen Durchschnitts- und Spitzen-

verdiener in gleicher Weise von den Vergünstigungen partizipieren. Es sei hier nochmals an die Abwrackprämie erinnert, die solche unsozialen Verwerfungen nicht kannte. Wie der Bundesrat in seinem Beschluss vom 17. Juni 2011 (Drucksache 339/11) schlägt auch die Deutsche Steuer-Gewerkschaft vor, über eine Zulagenregelung sicherzustellen, dass jeder Steuerpflichtige, der die gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen erfüllt, gleichermaßen entlastet wird.

Zudem sind die finanziellen Auswirkungen einer direkten Förderung besser planbar. Wie in der Begründung zum Gesetzentwurf ausgeführt wird, können sich bei der steuerlichen Berücksichtigung energetischer Gebäudesanierungsmaßnahmen Missbrauchs- und Mitnahmeeffekte einstellen, die mit antragsgebundenen Subventionsauszahlungen zu vermeiden wären. Insbesondere ist aus Sicht der Praxis darauf hinzuweisen, dass Stichtagsregelungen wie hier immer dazu einladen, Maßnahmen und Rechnungen entsprechend der günstigeren Lage anzupassen. Es gilt daher ganz allgemein, was für alle Subventionen gilt: Solche Regelungen erzeugen stets Mitnahmeeffekte und laden zu Umgehungen ein.

Zudem besteht die Gefahr, dass die Begrenzung der steuerlichen Förderungstatbestände auf im Inland belegene Gebäude nach § 7 e –neu- EStG gegen EU-rechtliche Normen verstoßen kann. Sollte eine Beschränkung der steuerlichen Förderung auf in Inland belegene Gebäude nicht möglich sein, drohen weitere über die im Finanztableau dargestellten Belastungen für die öffentlichen Haushalte. Die DSTG betont jedoch ausdrücklich, dass sie die Förderung von Maßnahmen im Ausland mit inländischer Haushaltswirkung als nicht wünschenswert betrachtet.

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft möchte aber auch die Befürchtung nicht verhehlen, dass sich staatliche Maßnahmen, in welcher Form auch immer, auf die Preisgestaltung des ausführenden Gewerbes auswirken können. Es ist zu befürchten, dass es am Markt zu Preiserhöhungen durch die ausführenden Firmen kommen wird.

Steuerrechtliche Novellierung entfaltet keine Breitenwirkung

Sofern der Gesetzgeber dem Vorschlag der Deutschen Steuer-Gewerkschaft nicht folgt, KfW-Förderprogramme auszuweiten und auch keine direkte Lösung entsprechend der Kfz-Abwrackprämie sucht, sollte der Gesetzentwurf grundlegend nachgebessert werden. Denn eine für eine spürbare Energieeinsparung notwendige Breitenwirkung wird nach Ansicht der Deutschen Steuer-Gewerkschaft mit der Novellierung nicht erreicht.

Grund hierfür ist vor allem, dass eine Inanspruchnahme der geplanten steuerlichen Vergünstigungen nur dann möglich ist, wenn der Jahres-Primärenergiebedarf, der den Wärmeschutz der Gebäudehülle und das Heizsystem berücksichtigt, nach der Sanierung unterhalb eines Richtwerts von 85 Prozent eines Neubaus liegt. Der Transemissionswärmeverlust der Gebäudeaußenhaut muss nach der Sanierung einem Neubau entsprechen.

Von den steuerrechtlichen Vergünstigungen würden damit nur diejenigen Steuerpflichtigen profitieren, die Bestandsgebäude komplett und mit einem hohen finanziellen Aufwand sanieren - Einzelsanierungsmaßnahmen, wie z. B. Fenster-, Dach- oder Heizungsanlagenerneuerungen hätten nicht die energetischen Auswirkungen, um die geforderten hohen Energieeinsparvolumina zu erreichen. Die Anzahl von Gebäudeeigentümern, die mit hohem finanziellen Aufwand Sanierungsmaßnahmen beauftragen, dürfte überschaubar bleiben und sich auf zahlungskräftige gewerbliche Vermieter beschränken – Kleinvermieter und Selbstnutzer könnten hingegen nicht von den steuerlichen Subventionen partizipieren.

Will der Gesetzgeber eine CO₂-Reduzierung über eine breit angelegte Gebäudesanierungskampagne in Deutschland erreichen, müssen nach Ansicht der Deutschen Steuer-Gewerkschaft die gesetzlichen Voraussetzungen dafür so angelegt sein, dass sowohl umfassende Sanierungen als auch Einzelmaßnahmen gefördert und damit der Kreis der Begünstigten breiter als bisher angelegt wird.

Dazu ist es notwendig, die steuerlichen Begünstigungen im Hinblick auf energetische Gebäudesanierungen an den Anforderungen der Energieeinsparverordnung in der jeweils gültigen Fassung auszurichten.

Weitere Verkomplizierung des Steuerrechts

Darüber hinaus wird mit dem vorliegenden Gesetzentwurf die vorgegebene steuerpolitische Richtung des Koalitionsvertrags verlassen, steuerliche Ausnahmetatbestände zu reduzieren und das Besteuerungsverfahren mit Typisierungen und Pauschalierungen grundlegend zu modernisieren. Entgegen aller politischen Bekundungen werden erneut Subventionstatbestände in das Einkommensteuerrecht eingeflickt, die die Systematik stören. Einkommensteuerrecht darf kein Subventionsrecht sein. Die Methode „Mit Steuern steuern“ findet den klaren Widerspruch der Deutschen Steuer-Gewerkschaft.

Über das Steuerrecht soll einmal mehr lenkend in das Wirtschaftsleben eingegriffen werden. Der Steuerpflichtige soll mit steuerrechtlichen Anreizen dazu angeregt werden, ein staatlich gewünschtes Verhalten zu praktizieren. Dies führt zu weiterer Unübersichtlichkeit und Verkomplizierung des deutschen Steuerrechts sowie zu unnötiger Mehrarbeit in der Steuerverwaltung, die die aufwendige und zeitintensive Prüfung der steuerlichen Fördervoraussetzungen übernehmen soll.

Ein weiterer Beweis dafür, dass die geplante Energiefördermaßnahme im Steuerrecht nichts zu suchen hat, ist ihre fachtechnische Formulierung. Die Norm dürfte vom Steuerzahler und vom Rechtsanwender kaum verstanden werden. Ihre Anwendung wird letztlich in die Hände einer „sachkundigen Person“ i. S. von § 21 Energieeinsparverordnung“ gelegt. Auch § 21 wiederum ist komplex strukturiert und für einen Laien kaum verständlich. Es ist auch Beschäftigten im Finanzamt nicht zumutbar nachzuprüfen, ob jemand die Voraussetzungen nach § 21 erfüllt oder nicht. Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft fordert daher, dass sich Personen i. S. von § 21 durch eine behördliche Zertifizierung zu legitimieren haben. Extrem technische Tatbestandsvoraussetzungen mit einer Verweisung auf einen hoch komplizierten § 21 machen das Ganze extrem schwer administrierbar. Die DSTG bleibt auch aus diesem Grunde dabei: Die energetische Gebäudesanierung hat im Einkommensteuergesetz nichts verloren. Sie dürfte sich auch zu einem Honorarmodell für sachkundige Personen i. S. von § 21 Energieeinsparverordnung entwickeln.

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft befürchtet erneut, dass alle Zweifelsfragen und Unklarheiten auf dem Rücken der Beschäftigten in den Finanzämtern ausgetragen

werden. Hier sollen wieder einmal ohne jeden Personalausgleich komplexe Normen zusätzlich (!) zur Anwendung kommen, obwohl sie mit einer am Leistungsfähigkeitsprinzip ausgerichteten Besteuerung nicht das Geringste zu tun haben. Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft wiederholt daher: Keine Subventionsvorschriften ins Steuerrecht, die sich zudem – je nach Einkommensverhältnissen - auch noch völlig unterschiedlich auswirken.

Fiskalische Verwerfungen

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft gibt zudem zu bedenken, dass sich eine Förderung energetischer Gebäudesanierungsmaßnahmen über das Steuerrecht zu einer schwer kalkulierbaren fiskalischen Lastenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden entwickeln kann.

An den Steuermindereinnahmen, die sich schrittweise auf einen Betrag von rund 1,5 Milliarden Euro jährlich belaufen, sollen sich Länder und Gemeinden mit rund 860 Millionen Euro beteiligen. Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft weist darauf hin, dass die Länder aufgrund der grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse verpflichtet sind, bis zum Jahre 2020 ihre Haushalte ohne Kreditaufnahmen aufzustellen. Dazu sind erhebliche Konsolidierungsmaßnahmen notwendig. Angesichts des weiteren Finanzbedarfs aus dem Gesetzentwurf sind aktuelle Forderungen nach Steuersenkung nicht nachvollziehbar.

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft spricht sich nicht zuletzt deshalb für eine direkte Subventionierung energetischer Sanierungsmaßnahmen über KfW-Förderprogramme oder der Abwrackprämie vergleichbarer Strukturen aus.

II. Zu den Vorschriften im Einzelnen

Zu Artikel 1 (Änderung des Einkommensteuergesetzes), zu Nummer 2, § 7 e –neu-

Ausrichtung an Energieeinsparverordnung

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft spricht sich dafür aus, die Anforderungen für die Inanspruchnahme der steuerlichen Abschreibungen nach § 7 e –neu- an der Energieeinsparverordnung auszurichten.

Wie oben ausgeführt, kann mit einzelnen wärmetechnischen Sanierungsmaßnahmen (Fenster- oder Dacherneuerung) nach dem heutigen Stand der Technik keine – im Vergleich zu einem Bestandsgebäude – um 15 Prozent reduzierte Energiebedarfsmenge realisiert werden.

Damit neben Steuerpflichtigen, die umfangreiche Gebäudesanierungen ins Auge fassen, auch Selbstnutzer, Kleinverdiener und diejenigen zum Adressatenkreis der steuerlichen Förderung zählen, die lediglich energetische Einzelmaßnahmen an ihren Gebäuden durchführen wollen, sollten die gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen am Niveau der jeweils gültigen Energieeinsparverordnung ausgerichtet werden.

Zu Nummer 3 (§ 10 k –neu-)

§ 10 k –neu- soll der Förderung energetischer Sanierungsmaßnahmen an selbstgenutzten Wohnobjekten dienen – die entsprechenden Aufwendungen sollen über einen Zeitraum von 10 Jahren wie Sonderausgaben abgezogen werden können.

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft gibt hier zu bedenken, ob die Sonderausgabenregelung nicht zu einer unerwünschten Benachteiligung führt, wenn die Maßnahme nicht Herstellungsaufwand sondern Erhaltungsaufwand ist. Im Bereich der Vermietung wäre energetischer Erhaltungsaufwand sofort (!) abzugsfähig. Im Sonderausgabenbereich wird dagegen einheitlich von „Aufwendungen“ gesprochen, so dass auch ein typischer Erhaltungsaufwand „nur“ über die Dauer von 10 Jahren abgezogen werden kann. Unseres Erachtens wäre ein Gleichklang gerechter.