

IW-Kurzbericht 50/2018

Energetische Gebäudesanierung: Falsche steuerliche Anreize

Ralph Henger / Pekka Sagner / Tilo Schumann

Im Einkommensteuerrecht bleiben bislang viele Gestaltungsoptionen ungenutzt, um Gebäudeeigentümer für Maßnahmen zur CO₂-Einsparung zu motivieren. Es braucht daher einen neuen Anlauf für die 2011 gescheiterte Initiative zur steuerlichen Förderung energetischer Gebäudesanierungen. Für Selbstnutzer sollte die Förderung diesmal progressionsunabhängig ausgestaltet werden. Für Mietwohnungen sollte explizit auch der Kauf der Immobilie mitberücksichtigt werden.

Seit dem im Jahr 2010 von der Bundesregierung vorgelegten Energiekonzept, besteht das Ziel, den deutschen Gebäudebestand bis zum Jahr 2050 annähernd klimaneutral zu gestalten (BMW/BMU, 2010). Nur wenn dies gelingt, lassen sich auch die Klimaschutzziele insgesamt erreichen. Seither hat sich viel verändert, insbesondere sind die Energiepreise wieder deutlich niedriger, sodass es sich für Hauseigentümer weniger lohnt, ihre Gebäude energetisch zu ertüchtigen (z.B. durch Wärmedämmung oder Heizungsmodernisierung). Die Folge sind weniger Investitionen in Effizienzmaßnahmen (Gornig et al., 2017). Zur Erreichung der Klimaschutzziele muss die Sanierungsrate deutlich erhöht werden.

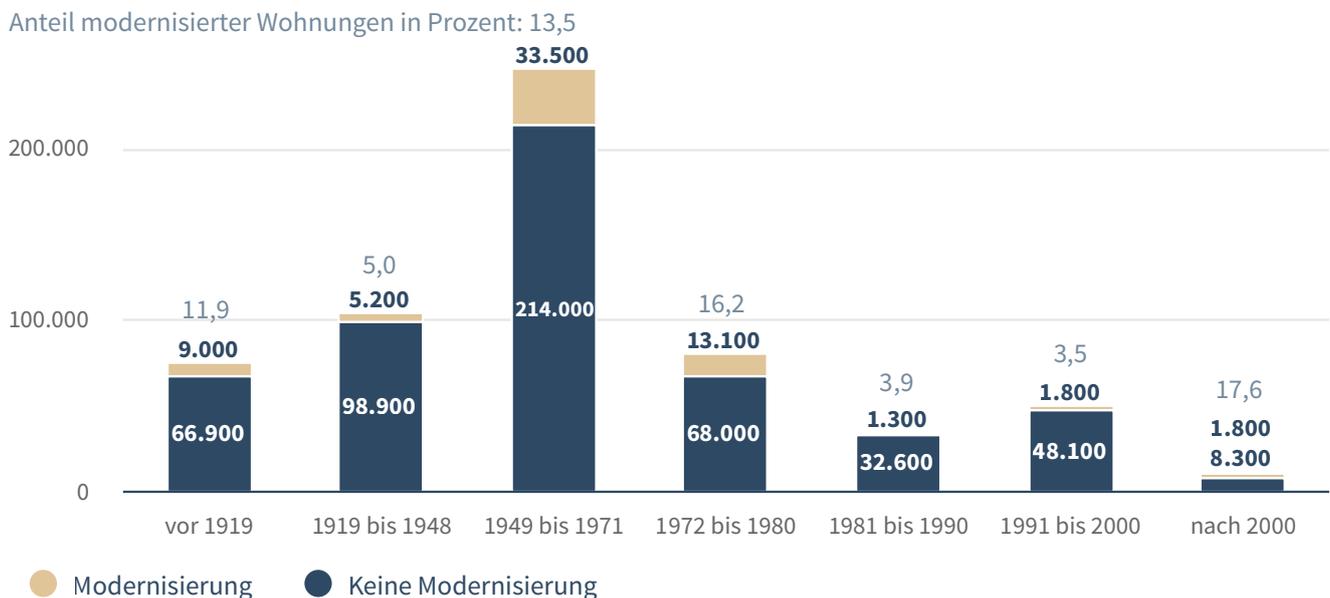
Zu den vielfältigen Hürden bei der energetischen Modernisierung (Komplexität, Unsicherheit, Förderbedin-

gungen, Vermieter-Mieter-Dilemma etc.) gehören auch Inkonsistenzen im Steuerrecht. Bereits zweimal wurde eine steuerliche Förderung von Gebäudesanierungen angestrebt, letztlich jedoch nicht umgesetzt. Eine Förderung wurde vom Bundestag im Jahr 2011 beschlossen und im Jahr 2014 im Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz von der Regierungskoalition vereinbart. Beide Male scheiterte das Vorhaben insbesondere an der Finanzierung. Im aktuellen Koalitionsvertrag der Bundesregierung findet sich erneut der Punkt der steuerlichen Förderung energetischer Gebäudesanierungen (CDU/CSU/SPD, 2018, S. 67). Für die Eigentumsförderung sind dort 2 Mrd. für die gesamte Legislatur vorgesehen. Durch das unlängst beschlossene Baukindergeld ist dieses Budget jedoch bereits ausgeschöpft, sodass das Vorhaben nun ein drittes Mal zu scheitern droht. Dies wäre allerdings aus Sicht des Klimaschutzes fatal, da davon ausgegangen werden kann, dass gerade steuerliche Förderungen besonders starke und dauerhafte Anreize in der Bevölkerung setzen können.

Folgendes Beispiel zeigt auf, wie das aktuelle Steuerrecht umfassende energetische Modernisierung behindert. Eine einkommensteuerpflichtige Person im Alter von 55 Jahren erwirbt eine Immobilie aus den 1970iger Jahren mit sechs vermieteten Wohneinheiten für 600.000 Euro. Die Wohnungen sollen nach dem Kauf

Ungenutztes Potenzial für den Klimaschutz

Zahl der Wohnungen, die den Eigentümer gewechselt haben, mit und ohne anschließende Modernisierung



Mieterhaushalte, in denen es zu einem Eigentümerwechsler kam (Durchschnitt für die Jahre 2007 bis 2013)

Modernisierung: Wärmedämmung, Fenstererneuerung und Heizungs austausch, die im Jahr des Kaufs oder in den beiden Folgejahren durchgeführt wurden.

Quelle: Sozio-oekonomisches Panel Version 33_1; Institut der deutschen Wirtschaft

weiterhin vermietet bleiben. Es besteht ein erheblicher Sanierungsbedarf, da das Dach neu gedeckt und die Fassade gespachtelt und gestrichen werden müsste. Da für die Dacharbeiten das gesamte Haus eingerüstet werden muss, ist es organisatorisch und wirtschaftlich geboten, die Fassade im selben Zug mit zu sanieren. Das Einkommenssteuerrecht behandelt den Fall folgendermaßen: Renovierungskosten dürfen nur dann im selben Jahr nach § 11 Abs. 2 EStG angesetzt werden, wenn sie netto innerhalb der ersten drei Jahre nach dem Kauf nicht 15 Prozent des Kaufpreises (Gebäude ohne Grund und Boden) überschreiten. Wahlweise können die Kosten auf zwei bis fünf Jahre nach § 82b EStDV verteilt werden. Bei Überschreitung der 15 Prozent gelten Instandhaltungs- und Modernisierungskosten als „Anschaffungsnahe Herstellungskosten“ (6 Abs. 1 Nr. 1a EStG) und werden dem Kaufpreis zugerechnet. Damit müssen sie im Wege der AfA in der Regel mit 2 Prozent pro Jahr über 50 Jahre nach § 7 Abs. 4 beschrieben werden. Die Abschreibung über 50 Jahre ist unattraktiv, da dann nicht das aktuelle hohe Steueraufkommen gesenkt wird und die volle Abschreibungszeit die restliche Lebenserwartung übersteigt. Zudem ist der Barwert zukünftiger Abschrei-

bungen geringer. Es besteht ein Anreiz, nur 15 Prozent netto für die Renovierung aufzuwenden, um das Absetzen im selben Jahr nicht zu gefährden. Das sind im obigen Beispiel 52.500 (15% x 350.000 Euro Gebäude). Für die Dämmung der Fassade bleibt steuerlich kein Spielraum mehr.

Nach einer Auswertung des SOEP werden pro Jahr in Deutschland 603.000 Mietwohnungen verkauft (entspricht 3,4 Prozent aller Mietwohnungen nach Zensus 2011). Hiervon wurde nur bei 10,9 Prozent eine Modernisierung, entweder am Dach, an der Fassade oder an der Heizungsanlage durchgeführt. Meistens werden Wohnungen aus der Nachkriegszeit veräußert, knapp 250.000 pro Jahr mit Baujahr 1949-1971, siehe Abbildung). Auch von diesen Wohnungen mit einem in der Regel hohen Einsparpotenzial werden nur 13,5 Prozent modernisiert. Hier besteht ein besonders großer Hebel zur Erreichung der Klimaschutzziele.

Selbst im Fall ohne Eigentümerwechsel führt die jetzige steuerliche Ausgestaltung dazu, dass nicht umfassend auf einen hohen Effizienzhausstandard saniert

wird. Entscheidend ist hierbei, ob die Investitionen als Erhaltungsaufwand oder als Herstellungskosten im Sinne des § 255 Handelsgesetzbuch anzusehen ist. Erhaltungsaufwand darf vollständig im anfallenden Jahr geltend gemacht werden; Herstellungskosten müssen hingegen aktiviert werden. Die Abgrenzung ist fließend. Herstellungskosten liegen dann vor, wenn eine Erweiterung stattfindet oder sich der Standard des Gebäudes in mindestens drei Bereichen der zentralen Ausstattungsmerkmale erhöht (BMF, 2013). Zeitgemäße substanzerhaltende Maßnahmen sind hingegen in jedem Fall Erhaltungsaufwand.

Mit einer steuerlichen Förderung von energetischen Sanierungsmaßnahmen soll die bestehende Lücke zwischen Erhaltungsaufwand und Herstellungskosten verkleinert werden, indem es zusätzlich eine erhöhte Absetzung energetischer Gebäudesanierungsmaßnahmen für 10 Prozent der Herstellungskosten über 10 Jahre zulässt (Deutscher Bundestag, 2011). Nach dem Gesetzesentwurf aus dem Jahr 2011 musste die energetische Maßnahme hochwertig sein und mindestens den KfW-85-Standard erreichen. Zudem hätten Selbstnutzer diese Kosten als Sonderausgaben abziehen können. Bislang werden energetische Maßnahmen auf Bundesebene nur über die KfW und das BAFA (Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle) gefördert (Henger et al., 2017). Ein zielgenauer steuerlicher Stimulus sollte ergänzend dazu etabliert werden, um dauerhaft die Eigentümer zu motivieren, energetische Sanierungen an ihren Gebäuden durchzuführen. Für viele Eigentümer dürfte diese Art der Förderung sehr attraktiv sein, da dann nicht komplexe Förderanträge gestellt werden müssen, sondern alleine in der Steuerklärung die entsprechenden Angaben vorgenommen werden müssen.

Im Vergleich zum Gesetzesentwurf 2011 wären aber folgende Änderungen sinnvoll: Erstens, sollten Selbstnutzer von Bestandsimmobilien nicht nach § 10k EStG einkommensabhängig, sondern besser einkommensunabhängig über einen Steuerabzug nach §35 EStG gefördert werden. Durch den Abzug von Sonderausgaben vom zu versteuernden Einkommen, tritt nur dann eine Förderwirkung ein, wenn der Steuerpflichtige ein positives zu versteuerndes Einkommen hat. Zudem steigt

die Förderwirkung mit steigendem Einkommen, was nicht zielführend ist. Besser ist es, alle Haushalte durch einen Steuerabzug mit gleichen Anreizen im Sinne des Klimaschutzes anzureizen. Zweitens, sollte zukünftig auch der Erwerb einer Immobilie berücksichtigt werden. Beispielsweise könnten die „Anschaffungsnahen Herstellungskosten“ abgeschafft werden. Dann würden die Kosten auch beim Erwerb – je nach Umfang der Maßnahmen – entweder als Erhaltungsaufwand oder als Herstellungskosten eingestuft werden. Zudem wäre es möglich wie in dem Gesetzesentwurf von 2011 beschrieben, Herstellungskosten für energetische Maßnahmen beschleunigt über 10 Jahre abzuschreiben. Darüber hinaus sollte erörtert werden, ab welchem Effizienzniveau eine energetische Förderung greift. Richtig ist, erst ab einer hohen Qualität der energetischen Maßnahmen zu fördern, um Mitnahmeeffekte zu minimieren und Anreize für hochwertige Maßnahmen zu setzen. Zu hohe Standards verringern jedoch die Reichweite der Förderung. Wichtig ist, dass sich die Förderung an den Einsparungen von CO₂-Emissionen orientiert und auch Einzelmaßnahmen gefördert werden, mit denen im Rahmen eines Sanierungsfahrplans ein hoher Effizienzstandard erreicht werden kann. Zudem müssen die gewählten Qualitätsniveaus möglichst einfach kontrollierbar sein.

Literatur

BMF, 2003, Abgrenzung von Anschaffungskosten, Herstellungskosten und Erhaltungsaufwendungen bei der Instandsetzung und Modernisierung von Gebäuden

BMWi / BMU, 2010, Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung, Berlin

Deutscher Bundestag, 2011, Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von energetischen Sanierungsmaßnahmen an Wohngebäuden, Drucksache 17/6074, Berlin

Henger, Ralph / Runst, Petrik / Voigtländer, Michael, 2017, Energiewende im Gebäudesektor, IW-Analysen, Nr. 119, Köln