

IW-Kurzbericht 33/2019

Blockadehaltung bei der Förderung energetischer Gebäudesanierungen

Ralph Henger / Rupert Pritzl

Der Gebäudesektor bietet enorme Energieeinsparpotentiale und ist zugleich der Schlüssel für eine erfolgreiche Energiewende. Eine steuerliche Förderung von energetischen Modernisierungsmaßnahmen stellt ein wirkungsvolles Instrument dar, um Eigentümer dazu zu bewegen, ihre Gebäude energetisch zu verbessern. Nachdem einige Länder und zahlreiche Verbände jüngst eine erneute Initiative gestartet haben, hat nun Bundesinnenminister Seehofer den Vorschlag auch dem Klimakabinett vorgelegt. Doch die Hemmnisse und Widerstände sind vielfältig und verhindern die Einführung – wie schon in den vergangenen zehn Jahren.

Die Energiewende im Gebäudebereich befindet sich in Deutschland auf der Kriechspur. Die energetische Sanierungsquote von Bestandsgebäuden liegt weiterhin unter einem Prozent (IWU, 2018). Rund 62 Prozent des Wohngebäudebestandes in Deutschland (ca. 19 Mio. Wohngebäude) stammt aus der Zeit vor 1978 (vor Inkrafttreten der ersten Wärmeschutzverordnung) und ist weitgehend noch nicht (ausreichend) energetisch saniert (dena, 2018). Hier liegt ein großes Einsparpotential, das genutzt werden sollte, um die vereinbarten Klimaziele zu erreichen. Denn gemäß dem von der Bun-

desregierung 2016 verabschiedeten Klimaschutzplan sollen bis 2030 im Gebäudebereich rund zwei Drittel der CO₂-Emissionen eingespart werden.

Mit der steuerlichen Förderung könnte eine neue Zielgruppe für die energetische Sanierung erschlossen werden, für die die bestehenden Förderprogramme wenig attraktiv sind. Bislang werden energetische Maßnahmen auf Bundesebene über die KfW und das BAFA (Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle) gefördert. Für selbstnutzende Eigenheimbesitzer, die über ausreichend Eigenkapital zur Finanzierung der Sanierungsmaßnahmen verfügen, kann eine steuerliche Förderung einen erheblichen Investitionsanreiz bieten. Das Motiv Steuern zu sparen dürfte für viele Eigentümer attraktiver sein als über aufwändige Anträge Sanierungsmaßnahmen bezuschussen zu lassen.

Eine energetische Gebäudemodernisierung umfasst verschiedene Maßnahmen, wie z. B. die Erneuerung der Anlagentechnik und Fenster sowie Dämmmaßnahmen an Dach bzw. oberster Geschoßdecke, Außenwand und Fußboden bzw. Kellerdecke. Da sich diese Maßnahmen aber betriebswirtschaftlich nicht (immer) rechnen bzw. die Amortisationszeit zu lang ist, sollte der Staat einen Teil der erforderlichen Investitionssumme fördern (Henger et. al., 2017).

Aus wirtschaftspolitischer Sicht ist eine Förderung zu begrüßen, da energetische Gebäudesanierungen positive gesellschaftliche Externalitäten verursachen, die bislang nicht in ausreichendem Maße vergütet werden. Hierbei ist erst einmal unerheblich, ob eine finanzielle Förderung durch Investitionszuschüsse oder durch eine steuerliche Förderung erfolgt. Die in den letzten Jahren konstant niedrige Sanierungsquote spricht aber dafür, nicht nur auf die bestehende Förderung zu setzen, sondern auch das Steuerrecht zu nutzen, zumal in der aktuellen Gesetzgebung unsystematische Steueranreize zur Gebäudesanierung bestehen (Henger et al., 2018).

Aus politischer Sicht ist wichtig zu beachten, dass nicht allein nur die sinkenden Einkommensteuereinnahmen betrachtet werden. Es muss auch berücksichtigt werden, dass bei einem Anstieg an Modernisierungen die Beschäftigung im Handwerk und in der regionalen Bauwirtschaft gestärkt wird, was zu Mehreinnahmen zum Beispiel in der Umsatz- und Gewerbesteuer sowie in der Einkommensteuer führt. Zudem kann ein Innovationschub in der Weiterentwicklung der Gebäudeeffizienz (u.a. Anlagentechnik, Bauweise, Dämmung und Energiemanagement) die Wertschöpfung in den Regionen erhöhen.

In den zurückliegenden zehn Jahren wurde immer wieder über die Einführung der steuerlichen Förderung diskutiert und zwei Anträge im Bundesrat und einer im Bundestag gestellt. Doch waren die politischen Hemmnisse und Hindernisse so dauerhaft und zahlreich, dass alle Versuche scheiterten (vgl. Pritzl, 2019).

Eine steuerliche Förderung wird aber nur kommen, wenn sich Bund und Länder über die Zahlungswirkungen, insbesondere über die hinzunehmenden Steuerausfälle einigen. Die zu erwartenden Zahlungswirkungen wurden 2011 von der damaligen Bundesregierung prognostiziert und die Mindereinnahmen bei der Einkommen-, Körperschaft- und Gewerbesteuer sowie dem Solidaritätszuschlag auf bis zu 1,5 Mrd. Euro beziffert, von denen 57,5 Prozent, also 862 Mio. Euro, auf Länder und Gemeinden entfallen (Gesetzesentwurf BT-DRs. 17/6074, vom 29.6.2011). Diese Berechnungen klammern aber positive Beschäftigungs- und Fiskaleffekte

aus, sodass der Nettofiskaleffekt sogar deutlich positiv sein kann (vgl. Kornhardt, 2012).

Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung vom 7. Februar 2018 wird nun zum wiederholten Male der politische Wille bekräftigt, die steuerliche Förderung einzuführen und dabei nun ein Wahlrecht zwischen einer Zuschussförderung und einer Reduzierung des zu versteuernden Einkommens vorzusehen. Aber schon beim ersten folgenden Bundeshaushalt im Jahre 2019 wurde die steuerliche Förderung darin nicht umgesetzt. Und auch bei den kürzlich vom Bundeskabinett verabschiedeten Eckwerten für den Bundeshaushalt 2020 wurde sie ebenfalls wieder nicht berücksichtigt, obwohl eine Umsetzung in den vergangenen Wochen von Mitgliedern der Bundesregierung wieder in Aussicht gestellt worden war.

Vor kurzem ging ein neuer Impuls von den Wirtschaftsministern von Bayern und Nordrhein-Westfalen aus. In einem gemeinsamen Schreiben vom 29. April 2019 haben sie sich an Bundesfinanzminister Scholz und Bundeswirtschaftsminister Altmaier gewandt und gefordert, die steuerliche Förderung rasch einzuführen und sie „attraktiv, niederschwellig und einfach umsetzbar auszugestalten“ (BStMWi, 2019). Attraktiv meint dabei, dass 20 bis 30 Prozent der förderfähigen Kosten (bei einer Deckelung auf 50.000 Euro pro Förderfall) über drei Jahre von der Steuerschuld abzugsfähig sind, so dass auch eine substantielle Steuerersparnis beim energetischen Eigenheimsanierer unabhängig vom Einkommen ankommt (BDI et. al., 2017). Für Vermieter kann eine erhöhte Abschreibung in Höhe von 10 Prozent ermöglicht werden, so wie es der Gesetzesentwurf aus dem Jahr 2011 formulierte. Niederschwellig und einfach umsetzbar bedeutet, dass der bürokratische Aufwand der Umsetzung dieser Maßnahme geringgehalten wird und der immense Verwaltungsaufwand entfällt, der regelmäßig für die Beantragung einer Förderung wie der KfW betrieben werden muss. Hier könnte sich ebenfalls an den Gesetzesentwurf von 2011 angelehnt werden, der einen einfachen Nachweis mit Hilfe eines Energieausweises auf einem Effizienzhaus-85-Niveau vorsah. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass auch Einzelmaßnahmen gefördert werden, die im Rahmen eines Sanierungsfahrplans zu einem hohen Effizienzstandard führen.

Fast zeitgleich appellierten 41 Verbände in einem offenen Brief an Bundeskanzlerin Merkel und die zuständigen Bundesminister, die steuerliche Förderung jetzt im Rahmen des Bundeshaushaltes 2020 umzusetzen. Eine Maßnahme, über „die so ein breiter Konsens besteht wie die Steuerförderung für Gebäudesanierungen, duldet keinen weiteren Aufschub“ (o.V., 2019). Bundesinnenminister Seehofer unterstützt nun diesen Vorschlag und hat ihn diese Woche dem Klimakabinetts vorgelegt (siehe u.a. FAZ, SZ vom 29.5.2019).

In der politischen Debatte stehen jedoch weiterhin die finanziellen Aspekte im Vordergrund: So fordern weiterhin zahlreiche Länder vom Bund, dass er ihnen die mit der steuerlichen Abzugsfähigkeit verbundenen Steuerausfälle kompensiert. Da die Bundesländer grundsätzlich verpflichtet sind, bis zum Jahr 2020 ohne strukturelle Kreditaufnahme auszukommen („Schuldenbremse“), verweigert sich die Mehrheit der finanziell weniger gut gestellten Länder im Bundesrat den prognostizierten Steuermindereinnahmen, wenn der Bund sie nicht ausreichend finanziell kompensiert. Und der Bundesfinanzminister wird sich angesichts der erwarteten Wachstumsabschwächung und der geschätzten Steuermindereinnahmen bis 2023 von rund 100 Mrd. Euro gegen einen finanziellen Ausgleich erst recht verwahren. Und gegen eine ablehnende Mehrheit der Bundesländer wird kein solcher Gesetzesentwurf den Bundesrat passieren.

Im politischen Prozess spielen auch die Akteure der KfW-Förderbank eine wichtige Rolle, über die der Bund unter anderem auch Förderung für energetische Gebäudemodernisierungen ausreicht. Durch eine steuerliche Förderung befürchten sie eine „Kannibalisierung“ ihrer Programme. Vertreter der KfW werben daher aktiv dafür, dass eine steuerliche Förderung mit den Programmen der Kredit- bzw. Zuschussförderung kombiniert werden und dass sie doch bitte nach denselben bürokratischen Standards wie die KfW-Förderung erfolgen sollten.

Man kann es drehen und wenden, wie man will: Der Einführung der steuerlichen Förderung stehen auch weiterhin (noch) viele gesellschaftliche Hindernisse im Wege, obwohl über die Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit brei-

ter gesellschaftlicher Konsens herrscht.

Literatur

BStMWi - Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie, 2019, PM 119/19 vom 29.4.2019

BDI et. al., 2017, Neuer Impuls für mehr Klimaschutz im Wärmemarkt, Verbändepapier von BDI, BDEW, dena, DGB, ZDH, Berlin

dena - Deutsche Energie Agentur, 2018, dena-Gebäudereport kompakt 2018, Statistiken und Analysen zur Energieeffizienz im Gebäudebestand, Berlin

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

Henger, Ralph / Sagner, Pekka / Schumann, Tilo, 2018, Energetische Gebäudesanierung: Falsche steuerliche Anreize, IW-Kurzbericht, Nr. 55, Köln

IWU – Institut Wohnen und Umwelt, 2018, Datenerhebung Wohngebäudebestand 2016, Darmstadt

Kornhardt, Ullrich, 2012, Kurzgutachten zu den fiskalischen Effekten der steuerlichen Förderung der energetischen Sanierungsmaßnahmen an Wohngebäuden, Göttingen

O.V., 2019, https://www.bundesbaublatt.de/news/41-verbaende-appellieren-gemeinsam-an-die-politiksteuerfoerderung-fuer-gebaeudesanierung-duldet-keinen-weiteren-aufschub_3349162.html), abgerufen am 6.5.2019

Pritzl, Rupert, 2019, Warum die steuerliche Förderung der energetischen Gebäudesanierung in Deutschland nicht kommt – eine institutionenökonomische Betrachtung, in: Zeitschrift für Energiewirtschaft, 43. Jahrgang, Heft 1, S. 39-49