



Gründerwerbsteuer als Anreiz für energetische Sanierungen

Efficiency First

Andreas Jahn und Dr. Jan Rosenow¹

Juli 2016

Zusammenfassung

Die Gründerwerbsteuer stellt im Gebäudesektor ein Hindernis für Effizienzinvestitionen beim Eigentumsübergang dar. Denn energetische Sanierungen vor dem Verkauf erhöhen die Gründerwerbsteuer und sind deshalb weder für den Verkäufer noch für den Käufer des Gebäudes attraktiv. Um die Gelegenheit des Verkaufs einer Immobilie für dessen energetische Wertsteigerung zu nutzen, sollte daher die Gründerwerbsteuer geringer ausfallen, wenn energetische Sanierungen durchgeführt werden. Hierfür müsste der nationale Gesetzgeber den ausführenden Bundesländern Gestaltungsspielräume eröffnen, damit die Bundesländer die Käufer energetisch optimierter Gebäude entlasten können. Dadurch wird ein Beitrag geleistet, um die bisher geringen Renovierungsraten nachhaltig zu steigern.

Einleitung

Unter dem Schlagwort *Efficiency First*² werden von RAP³ Ansätze diskutiert, wie Verbraucher effizient in das Stromsystem einzubinden sind. Für die Emissionsreduktion ist die Entwicklung des Wärmebedarfs im Gebäudesektor von entscheidender Bedeutung. Entsprechend lässt sich das Efficiency-First-Prinzip auch dort verankern, denn trotz Informationskampagnen, finanzieller Förderung und Ausweisung des Energieverbrauchs sind die Sanierungsraten des Gebäudebestandes weiterhin zu gering, um einen nachhaltigen Transformationspfad zu gewährleisten.⁴ Zusätzliche, auch international als sinnvoll erachtete Interventionen, wie beispielsweise Einsparverpflichtungen,⁵ konnten in Deutschland bisher nicht durchgesetzt werden. Deshalb lohnt es sich, einen Bereich zu betrachten, der bisher nicht im Fokus der Debatte stand: die Steuererhebung im Gebäudesektor. Neben dem Wunsch des Staates, Geld

¹ Inhaltliche Unterstützung durch Richard Cowart.

² Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). (2016, April) *The Global Energy Transition*. Berlin, Deutschland.
URL: <http://www.bmwi-energiewende.de/EWD/Redaktion/EN/Newsletter/2016/06/Meldung/topthema.html>

³ Jahn, A., & Gottstein, M. (2015). *Wege zu einem effizienten Energiesystem in Deutschland*. Montpelier, VT: The Regulatory Assistance Project.

URL: <http://www.raponline.org/knowledge-center/wege-zu-einem-effizienten-energiesystem-in-deutschland/>

⁴ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). (2014). *Sanierungsbedarf im Gebäudebestand*. Berlin, Deutschland.
URL: <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/sanierungsbedarf-im-gebaeudebestand>

⁵ Lees, E., & Bayer, E. (2016). *Toolkit for Energy Efficiency Obligations*. Montpelier, VT: The Regulatory Assistance Project.
URL: <http://www.raponline.org/wp-content/uploads/2016/05/rap-leesbayer-eetoolkit-2016-feb.pdf>



einzunehmen, geht mit jeder Steuererhebung auch ein Gestaltungspotenzial einher. Daher gilt es zu prüfen, ob diese auch einen Anreiz zur Erreichung der (energie-)politischen Ziele leisten kann.

Steuern im Gebäudesektor

Die maßgeblichen Steuern im Bereich der Gebäude sind die Grundsteuer und die Grunderwerbsteuer. Da diese Steuern unterschiedliche Strukturen und Adressaten haben, bestehen auch Unterschiede in Bezug auf die daraus resultierenden Anreize zur energetischen Optimierung des Gebäudes. In der nachfolgenden Tabelle wird dargestellt, inwieweit Grundsteuer und Grunderwerbsteuer als Treiber von Investitionen in Renovierungs- und Sanierungsmaßnahmen geeignet sein könnten:

Bewertungskriterium	Grundsteuer	Grunderwerbsteuer
vom (Renovierungs-) Verantwortlichen zu erbringen	ja, Eigentümer	ja, zukünftige Eigentümer
adressiert den gesamten Gebäudesektor	ja	nein, nur bei Eigentümerwechsel
Liquidität des Effizienzinvestors zum Zeitpunkt der Steuererhebung	nein, ohne Bezug	muss grundsätzlich für Kaufvorhaben vorhanden sein, evtl. eingeschränkt für bestimmte Immobilie, wenn sich diese durch Effizienzinvestition verteuert
Zielgenauigkeit des Zeitpunkts	nein	ja, da grundsätzliche Investitionsentscheidung anhängig und sowieso eine Nutzungsunterbrechung ansteht
ausreichendes Volumen, um Anreize zu generieren	eher gering	ja, signifikanter Betrag im Verhältnis zum Gesamtinvestment

Im Vergleich mit der Grunderwerbsteuer kann die Grundsteuer nur den Vorteil der Breitenwirkung vorweisen. Die Steuer mit der potenziell größeren Steuerungswirkung ist daher die Grunderwerbsteuer. Daher wird im Folgenden auf die Grunderwerbsteuer (GrESt) fokussiert. Nur zum Ende wird kurz die komplementäre Flächenwirkung als Ergänzungsoption zur Grunderwerbsteuergestaltung erläutert.

Der Fokus auf die GrESt wird auch durch die Feststellung des Bundeswirtschaftsministeriums in seiner Veröffentlichung⁶ *Sanierungsbedarf im Gebäudebestand* bestätigt. Darin wird festgestellt, dass Sanierungsmaßnahmen mit den konkreten Lebensumständen und den finanziellen Möglichkeiten und Prioritäten der Eigentümer in Einklang gebracht werden müssen. Dies trifft faktisch alles auf den Eigentumserwerb zu. Folglich entfalten Steuern, die in diesen konkreten Lebensumständen wirken, eine starke Anreizwirkung. Damit hat gerade die Grunderwerbsteuer das Potenzial zu einer solchen

⁶ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). (2014). *Bericht über die langfristige Strategie zur Mobilisierung von Investitionen in die Renovierung des nationalen Gebäudebestandes*. Berlin, Deutschland. URL: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/B/bericht-ueber-die-langfristige-strategie-zur-mobilisierung-von-investitionen-in-die-renovierung-des-nationalen-gebaeudebestands,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>

Anreizwirkung,⁷ das heißt, über verhältnismäßig geringe monetäre Anreize die energetischen Sanierungsraten nachhaltiger zu steigern als manche direkte Investitionsförderung.

Hintergrund

Eigentümerwechsel

In Deutschland gibt es rund 19 Millionen Wohngebäude beziehungsweise 42 Millionen Wohnungen insgesamt. Im Jahr 2014 wechselten rund 900.000 Immobilien im Wert von 191 Milliarden Euro (davon 131 Milliarden Euro im Wohnungsmarkt) den Besitzer.

Bei Verkauf oder Vermietung einer Immobilie müssen Gebäudeenergieausweise vorgelegt werden, die über den energetischen Zustand des Gebäudes informieren.⁸ Damit soll der Käufer/Mieter in die Lage versetzt werden, neben den direkten Kosten auch die Nebenkosten in seine Kauf- beziehungsweise Mietentscheidung einzubeziehen.

Heute wird der Käufer jedoch faktisch durch wertsteigernde Effizienzinvestitionen des Verkäufers bestraft, da auch für diese die Grunderwerbsteuer zu entrichten ist. Für den Verkäufer ist eine solche wertsteigernde Investition mit einem höheren Risiko verbunden, da es unklar ist, ob er diese zurückverdient. Im Zweifelsfall wird er diese dem Käufer überlassen. Da in der Regel mit dem Erwerb der Immobilie ein Nutzungsdruck (durch Bezug, Vermietung) einhergeht, schließt sich damit häufig das Zeitfenster für umfassende Renovierungs- und Effizienzkonzepte wieder.

Grunderwerbsteuer

Wie der Name sagt, muss diese Steuer vom Käufer einer Immobilie beziehungsweise eines Grundstücks, entsprechend dem Kaufpreis an die Kommune abgeführt werden, die diese Einnahmen in den Haushalt des Bundeslandes überführt. Über das Bundesgesetz wurde die Festlegungskompetenz bezüglich der Steuerhöhe 2006 an die Länder⁹ delegiert. In dessen Folge kam es zu vermehrten Anhebungen des Steuersatzes. Aktuell besteht eine Spreizung des Steuersatzes von 3,5 Prozent (Bayern, Sachsen) bis 6,5 Prozent (Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein), wobei der Trend zur Anhebung der Steuersätze vermutlich seine Fortsetzung finden wird.

Das Steueraufkommen aus der Grunderwerbsteuer ist von 2006 bis 2013 von 6,1 auf 8,4 Milliarden Euro beziehungsweise um 30 Prozent gestiegen. Neben den gestiegenen Steuersätzen ist hierfür auch das gestiegene Transaktionsvolumen auf dem Immobilienmarkt ursächlich.

Für die weitere Diskussion ist von Bedeutung, dass die GrESt nur 1,4 Prozent des Steueraufkommens in Deutschland insgesamt, aber 3,8 Prozent des Steueraufkommens der Länder ausmacht. Bezogen auf die

⁷ Prognos/ifeu/IWU. (2015). *Hintergrundpapier zur Energieeffizienzstrategie Gebäude*. Berlin, Deutschland.
URL: <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/energieeffizienzstrategie-hintergrundinformation-gebäude,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>

⁸ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB). (2015). *Energieausweise – Wärmeschutz beim Wohnungsbau wird transparenter*. Berlin, Deutschland.

URL: <http://www.bmub.bund.de/themen/bauen/energieeffizientes-bauen-und-sanieren/energieausweise/>

⁹ Grundgesetz (1949). Art. 104.

von den Bundesländern selbst zu bestimmenden Steuern entfallen 2015¹⁰ sogar 55 Prozent auf die GrESt. Darüber hinaus ist zu erwähnen, dass die GrESt für Immobiliengeschäfte mit einer hohen Wertübertragung faktisch nicht zum Tragen kommt, da diese durch sogenannte *share deals*¹¹ umgangen wird.

In Summe wird die Bedeutung der GrESt dahingehend beurteilt,¹² dass sie maßgeblich als Einnahmequelle zur Deckung des öffentlichen Haushaltsbudgets dient. In ihrer Lenkungswirkung wird sie allenfalls als suboptimale Vermögensabgabe angesehen, da hier nur die Transaktion, beziehungsweise der Käufer (einmalig), nicht aber der Besitz (periodisch) besteuert wird.

Konzeptvorschlag

Höherwertige, da energetisch sanierte Gebäude sollen durch einen Steuernachlass für den Käufer gegenüber nicht energieeffizienten Immobilien an Attraktivität gewinnen. Ein Teil der zusätzlichen, das heißt auf die Sanierung entfallenden Kosten soll für den Käufer durch die Ermäßigung der GrESt vermieden werden. Dadurch soll für den Verkäufer der Anreiz gesteigert werden, die zu veräußernden Immobilien vor dem Verkauf einer energetischen Optimierung zu unterziehen beziehungsweise hierfür Kosten-Nutzen-Analysen durchzuführen.

- Als Kriterium für die energetische Bewertung der Immobilie könnte die Effizienzklasse beziehungsweise die Verbesserung derselben herangezogen werden.¹³
- Sofern beim Eigentumsübergang die Investitionsmaßnahme noch nicht abgeschlossen ist oder sogar nur ein Sanierungsfahrplan vorliegt, könnte die Steuervergünstigung unter der Bedingung eines späteren Nachweises trotzdem gewährt werden.
- Um die Aufkommensneutralität der Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer zu gewähren, kann erwogen werden, das entgangene Steuervolumen auf nicht renovierte Immobilienveräußerungen aufzuschlagen. Alternativ könnte den Bundesländern freigestellt werden, innerhalb des gegebenen gesamten Grunderwerbsteuer-Aufkommens dynamisch umzuverteilen, sodass die (gewünschten, notwendigen) Maßnahmen wie zum Beispiel Fenstertausch oder Isolierung für den Investor rentabel werden.

Praktisch könnte es so aussehen, dass die mittlere Effizienzklasse (D) den GrESt-Standardwert darstellt und beispielsweise mit jeder abweichenden Effizienzklasse um 20 Prozent erhöht beziehungsweise

¹⁰ Statistisches Bundesamt. (2015). *Finanzen und Steuern: Steuerhaushalt*. Berlin, Deutschland. URL: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/FinanzenSteuern/Steuern/Steuerhaushalt/SteuerhaushaltJ2140400157004.pdf?__blob=publicationFile

¹¹ Bei (zeitlich befristetem) Teilerwerb nach § 453 BGB mittels einer separaten Immobiliengesellschaft entfällt die GrESt. Die dabei entstehenden zusätzlichen Kosten für die neue Gesellschaft sind ab einem mittleren zweistelligen Millionenbetrag (ab 15 bis 40 Millionen Euro) günstiger als die GrESt.

¹² RWI – Leibniz Institut für Wirtschaftsforschung. (2012). *Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder*. Essen, Deutschland.

¹³ Um die Effektivität des Instruments zu bewerten und gegebenenfalls zu verbessern, müssen sowohl die Effizienzstandards von Gebäuden, die Entwicklung derselben beim Eigentumsübergang als auch die Qualität der Zertifikate insgesamt hierfür dokumentiert werden, wie beispielsweise in Großbritannien: <https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/live-tables-on-energy-performance-of-buildings-certificates>

abgesenkt wird.¹⁴ Damit könnte eine Neuverteilung wie in der folgenden Abbildung 2 dargestellt aussehen.

Wert der Immobilie	300.000 €		
GrESt bei 6,5 %	19.500 €	19.500 €	19.500 €
Effizienzklasse (kWh/m ² *a)	A (40)	D (100)	G (200)
GrESt-Änderung	-60 %		+60 %
GrESt – neu	7.800 €	19.500 €	31.200 €

In diesem Beispiel würde folglich die Verbesserung um eine Effizienzklasse – gleich ob von G zu F oder von B zu A – mit einem Steuernachlass von 3.900 Euro, eine Steigerung von G zu A (Vollsanierung) mit insgesamt 23.400 Euro belohnt werden. Alternativ kann auch nur die Verbesserung der Effizienzklasse beim Eigentumsübergang honoriert werden, ohne die Grundbelastung zu variieren. Eine solche Effizienzklassensteigerung kann wiederum auch dynamisch ausgestaltet werden, indem mit jeder zusätzlichen Effizienzklasse die Entlastungen überproportional erhöht werden, um die damit einhergehenden hohen Investitionskosten für zum Beispiel eine Außendämmung anteilig auffangen zu können.

Bewertung

Wie eingangs erläutert, kann durch diese Maßnahme nur jener Teil des Gebäudebestandes erreicht werden, der in einem gegebenen Jahr veräußert wird. Mit zunehmender Renovierungsquote nimmt der Anteil der Gebäude ab, die veräußert werden und gleichzeitig Effizienzinvestitionsbedarf haben. Um diese Lücke zu schließen, kann erwogen werden, die energetische Anreizwirkung der Grunderwerbsteuer mit jener der Grundsteuer langfristig zu kombinieren. Dadurch könnte sowohl der gesamte Gebäudebestand adressiert als auch die umverteilten Steuervolumina besser ausgeglichen werden.

Ein solches Konzept würde die vielfältigen, notwendigen Informations- und Finanzierungsmaßnahmen für energetische Maßnahmen im Gebäudebereich nicht erübrigen, sondern nur ergänzen. Wie anhand der Gebäudeenergieausweise geschildert, ist die Datenlage heute nicht optimal. Um eine energetisch motivierte GrESt zu monitoren und fortlaufend zu verbessern, besteht neben dem grundsätzlichen Diskussions- letztendlich auch ein Forschungsbedarf.

Das Grundkonzept, dass politischer Gestaltungswillen sich durch die Steuergesetzgebung beim Verbraucher niederschlägt, lässt sich auf andere Bereiche übertragen: Zur betriebswirtschaftlichen Optimierung werden selbstverständlich auch die verschiedenen Steuerbelastungen berücksichtigt. Somit generiert jede Steuer Anreize, die es zu überprüfen gilt, wie sie mit den gesetzten Energie-, Effizienz- und Klimazielen und dem daraus folgenden volkswirtschaftlichen Optimum besser in Einklang gebracht werden können. So könnte beispielsweise auch über eine differenzierte Mehrwertsteuer eine signifikante Steuerungswirkung zugunsten der Geräteeffizienz erzielt werden.

¹⁴ In Anlehnung an Howard, R. (2016). *Efficient Energy Policy: How to encourage improvements in domestic energy efficiency*. London, England: Policy Exchange.
URL: <http://www.policyexchange.org.uk/images/publications/efficient%20energy%20policy.pdf>