



29. April 2010

Fachbeitrag zu den Berliner Energietagen vom 10.-12. Mai 2010

Energetische Modernisierung im Wohngebäudebestand: „Was können (sich) Hauseigentümer leisten?“

I. Klimapolitische Ziele der Bundesregierung

1. Grundlagen

Die klimapolitischen Ziele der Bundesregierung orientieren sich an internationalen und europäischen Vorgaben:

International:

- Begrenzung der Erderwärmung auf maximal 2 Grad Celsius
- Reduzierung der Treibhausgas-Emissionen der Industriestaaten bis 2050 um mindestens 80 Prozent

europäisch:

- Reduzierung der Treibhausgase bis 2020 um 20 Prozent gegenüber 1990
- Senkung des Energieverbrauchs bis 2020 um 20 Prozent gegenüber 1990
- Verstärkung des Einsatzes erneuerbarer Energien bis 2020 auf 20 Prozent gegenüber 1990

national:

- Deutschlands Vorreiterrolle beim Klimaschutz soll beibehalten werden, daher ist eine Reduzierung der Treibhausgas-Emissionen um 40 Prozent gegenüber 1990 vorgesehen.
- Erneuerbare Energien sollen so schnell wie möglich markt- und speicherfähig gemacht werden.

Die Globalziele sind von der Bundesregierung bewusst nicht auf einzelne Bereiche, wie z. B. Wohngebäude, verteilt worden. Wie in dem vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung in Auftrag gegebenen Kommissionsbericht „Die Klimaschutzpolitik der Bundesregierung und der Europäischen Union – Auswirkungen auf die Immobilien- und Wohnungswirtschaft“ des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. (DV) formuliert, sollen die Ziele „in den Bereichen erbracht werden, in denen mit angemessenem Finanzaufwand die größten Wirkungen erzielt werden können. Der Gebäudebereich gehört nach allgemeiner Auffassung dazu.“

2. Zielannahmen

a. CO₂-Emissionen:

Nach verbreiteter Auffassung entfallen ca. 40 Prozent des Energieverbrauchs in Deutschland auf den Gebäudesektor. Der Kommissionsbericht des Deutschen Verbandes zur Klimaschutzpolitik geht davon aus, dass die Heizung und Warmwasserbereitung für Wohnungen ca. 15 Prozent der deutschen CO₂-Emissionen verursachen. Davon entfielen ein Drittel auf den vermieteten Geschosswohnungsbau und zwei Drittel auf selbstgenutzte Wohneinheiten.

b. Energieeffizienz:

Nach Ansicht der Bundesregierung ist die Steigerung der Energieeffizienz ein entscheidender Schlüssel, die ehrgeizigen Klimaschutzziele zu erreichen.

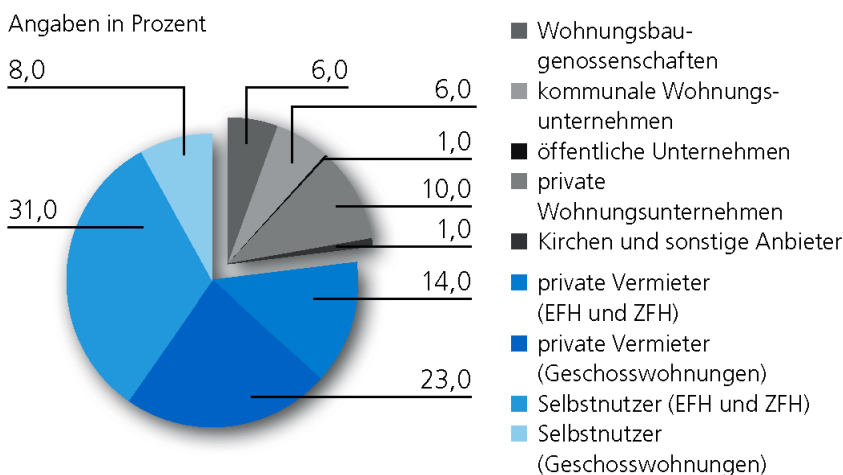
Im Gebäudebereich liegen wichtige Potentiale für die Einsparung von Energie, da er laut Kommissionsbericht z.B. im Jahr 2007 mit ca. 40 Prozent Endenergieverbrauch für Raumwärme und Warmwasser einen erheblichen Anteil am gesamten Energieverbrauch darstelle. Ziel sei es daher, beim Neubau Gebäude mit möglichst sparsamer Energiebilanz zu erstellen und im Gebäudebestand die vorhandenen Möglichkeiten zur Energieeinsparung zu wirtschaftlich vertretbaren Bedingungen zu mobilisieren.

II. Ausgangssituation des privaten Immobilieneigentums

Der Wohngebäudebestand in der Hand privater Immobilieneigentümer dominiert die Wohnungsmärkte in Deutschland. Er trägt die Hauptlast klimapolitischer Anforderungen.

1. Segmente des Wohnungsbestandes und soziodemographische Daten

30,5 Mio. Wohnungen stehen im Eigentum privater Haushalte. Dies sind über 75 Prozent des gesamten Wohngebäudebestandes in Deutschland. Davon werden rund 14,5 Mio. Wohnungen vermietet und etwa 16 Mio. selbst genutzt (*IW Köln, „Die Immobilienmärkte aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive“, 2009, Seite 22*).



Quelle: Studie zur volkswirtschaftlichen Bedeutung der Immobilienwirtschaft des IW Köln (2009)

Das private Grundeigentum verteilt sich auf alle Bevölkerungsschichten. So verfügen u. a. etwa je die Hälfte der Arbeiter- und der Rentnerhaushalte über Haus- und Grundeigentum (*Statistisches Bundesamt, „Wirtschaftsrechnungen“, Fachserie 15, Heft 2, 2009, Seite 68*).

Anteil der Haushalte mit Haus- und Grundbesitz innerhalb der Gruppe der

Selbstständigen	65,9%
Beamten	65,2%
Arbeiter	50,1%
Rentner und Pensionäre	50,0%
Angestellten	48,3%

Quelle: Statistisches Bundesamt, Wirtschaftsrechnungen 2009

2. Wirtschaftliche Situation

a. Selbstgenutztes Wohneigentum:

Für eine vollständige energetische Modernisierung eines Einfamilienhauses werden über 70.000 Euro benötigt. Auf den selbstgenutzten Wohnimmobilien mit laufender Finanzierung lasten Restschulden von durchschnittlich 100.000 Euro (*Statistisches Bundesamt, „Wirtschaftsrechnungen“, Fachserie 15, Heft 2, 2009, Seite 24f*).

b. Vermieteter Wohngebäudebestand:

Bundesweit konnten 60 Prozent des privaten Mietwohnungsbestandes in den Jahren 1999 bis 2004 nicht mit Gewinn bewirtschaftet werden. 40 Prozent der privaten Bestände weisen sogar Verluste aus. In Ostdeutschland erreichten 80 Prozent des Mietwohnungsbestandes nicht die Gewinnschwelle (Westdeutschland: 55 Prozent) (*Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, „Investitionsprozesse im Wohnungsbestand – unter besonderer Berücksichtigung der privaten Vermieter“, Forschungen Heft 129, 2007, Seite 79f*).

c. Investitionen und Förderung

Die privaten Vermieter von Wohnungen in Mehrfamilienhäusern investierten in Deutschland im Betrachtungszeitraum 2002 bis 2004 im Mittel jährlich 8100 Euro je sanierte Wohnung bzw. 110 Euro pro Quadratmeter. Im Durchschnitt wurden die Bestandsinvestitionen der privaten Vermieter zu gut zwei Dritteln für Modernisierungen und zu einem Drittel für Instandsetzungen verwendet (*Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, „Investitionsprozesse im Wohnungsbestand – unter besonderer Berücksichtigung der privaten Vermieter“, Forschungen Heft 129, 2007, Seite 85*).

Auch die Förderstatistik der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zeigt die große Bereitschaft der privaten Eigentümer zur energetischen Modernisierung ihrer Gebäude. In den Jahren 2005 bis 2008 riefen private Haushalte in Westdeutschland ca. 83 Prozent und in Ostdeutschland ca. 62 Prozent der verfügbaren Fördermittel ab.

3. Einsparpotentiale im Wohngebäudebestand

a. Energieeinsparpotential

aa. Verbrauchs-Referenzwerte der EnEV:

Die Energieeffizienz des Gebäudebestandes steht im Zentrum der umweltpolitischen Aufmerksamkeit. In der Debatte wird der Mehrheit der Bestandswohngebäude ein energetisch mangelhafter Zustand bescheinigt. Diese Einschätzung lag auch der Energieeinsparverordnung (EnEV) 2007 und ihrer Fortschreibung in 2009 zugrunde. Den Angaben des Musterenergieausweises zufolge, der als Anlage der EnEV beigelegt ist, verbraucht ein durchschnittliches Wohngebäude rund 250 Kilowattstunden (kWh) je Quadratmeter Wohnfläche pro Jahr. Ein energetisch unsaniertes Mehrfamilienhaus benötige der gleichen Quelle zufolge über 300 kWh. Dieser Bedarf steige bei unsanierten Einfamilienhäusern auf über 350 kWh. Diese Referenzwerte werden herangezogen, um das Energieeinsparpotenzial eines Gebäudes bei der Senkung des Verbrauchs auf das EnEV-Niveau zu errechnen.

Der Musterenergieausweis gibt für ein neugebautes Einfamilienhaus einen Verbrauch von etwa 100 kWh bezogen auf die EnEV 2007 und 70 kWh bezogen auf die EnEV 2009 an. Die Differenz zu den dargestellten Referenzwerten wurde bisher als Einsparpotenzial angenommen.

bb. Studienergebnisse zu tatsächlichen Verbrauchswerten:

Die beschriebenen Verbrauchs-Referenzwerte der EnEV werden durch neue Studien des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) und der Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V. in Kiel erschüttert.

Das IWH wertet in seiner Analyse Daten des Energiedienstleisters ista aus. Aus den Daten geht hervor, dass der Durchschnittsenergieverbrauch von Mehrfamilienhäusern in Deutschland 136 kWh je Quadratmeter Wohnfläche pro Jahr beträgt. Da das typische Einfamilienhaus kleiner ist als ein Mehrfamilienhaus, weist es ein schlechteres Verhältnis von umbautem Raum zur Gebäudehülle auf. Dies führt zu einem durchschnittlich höheren Energieverbrauch.

Für die Gesamtheit der Wohngebäude in Deutschland bedeute dies, dass der Verbrauch geringfügig über den errechneten 136 kWh liegen sollte.

Die Studie kam darüber hinaus zu dem Ergebnis, dass die Energieeffizienz von Wohngebäuden im Süden und Osten Deutschlands vergleichsweise besser ausfällt. Insoweit stimmen ihre Ergebnisse auch mit den Erkenntnissen der Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V. in Kiel überein.

Der Kieler Studie beruht auf einer umfangreichen Befragung von Hauseigentümern und kommt auf einen Verbrauch von durchschnittlich etwa 170 kWh für die Wohngebäude Schleswig-Holsteins. Die Analyse umfasste auch eine größere Anzahl von Einfamilienhäusern.

Die in der Praxis erhobenen Verbrauchswerte stellen die bisher angenommenen Einsparpotentiale in Frage. Werden statt der Referenzwerte die in den Studien ermittelten Energieverbräuche als Ausgangswert herangezogen, verringern sich die möglichen Energieeinsparungen erheblich. Den Kosten für eine energetische Modernisierung stehen somit geringere Einsparungen gegenüber als bisher angenommen. Da mit dem Energieeinsparpotenzial auch die möglichen jährlichen Heizkostensparnisse des Eigentümers sinken, rechnet sich eine Investition in Energieeffizienz erst zu einem vergleichsweise späteren Zeitpunkt. Energetische Modernisierungsmaßnahmen sind also deutlich unwirtschaftlicher als bisher angenommen.

b. CO₂-Einsparpotential

Im Kommissionsbericht „Die Klimaschutzpolitik der Bundesregierung und der Europäischen Union – Auswirkungen auf die Immobilien- und Wohnungswirtschaft“ des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. (DV) von November 2009 wird für den Wohngebäudebestand in den Jahren 1995 bis 2006 eine CO₂-Reduktion von insgesamt ca. 21 Prozent gegenüber dem Referenzjahr 1995 errechnet. Bis zum Jahr 2020 kann sich ein weiteres CO₂-Einsparpotential von rund 54 Prozent ergeben, wenn folgende Bedingungen eingehalten werden:

- Jedes Gebäude wird vollständig energetisch modernisiert.
- Die energetischen Modernisierungen führen tatsächlich zum vorher berechneten Modernisierungserfolg.
- Es tritt keine technische Entwicklung ein, die den Wirkungsgrad der Modernisierung negativ beeinflusst.

Das errechnete Einsparpotential basiere auf einer jährlichen Modernisierungsquote von 3 Prozent. Diese kann jedoch dem Kommissionsbericht zufolge nicht gehalten werden da z. B. die „einfach zu sanierenden“ Gebäude bereits modernisiert sind und darüber hinaus miet- und steuerrechtliche Investitionshemmnisse weitere Modernisierungserfolge verhindern. Die Berechnungen beruhen zudem auf einer „sehr dünnen Informationsgrundlage“, die bestehende Datenlage reiche als Grundlage für weitreichende politische Entscheidungen nicht aus. Die Autoren empfehlen eine detaillierte Untersuchung des Modernisierungsvolumens und des energetischen Zustandes des Gebäudebestands.

4. Investitionshemmnisse

a. Mietrecht

Die Durchführung einer klima- oder umweltfreundlichen Modernisierung eines Bauwerkes ist mietrechtlich ein „Mangel“. Gesetz und Rechtsprechung sind insofern eindeutig: Kraft Gesetzes wird die Miete für die Zeit der Arbeiten zwischen 50 und 100 Prozent gemindert.

Gemäß Literatur und Rechtsprechung ist Klimaschutz für die Duldungspflicht des Mieters hinsichtlich energetischer Modernisierungen i. S. d. § 554 BGB unbeachtlich. So besteht nach § 554 BGB keine Duldungspflicht für den Einbau klimaschonender Technologien, wie beispielsweise Solaranlagen.

§ 559 Abs. 1 3. Alt. BGB ermöglicht Modernisierungsmieterhöhungen wegen nachhaltiger Einsparung von Energie oder Wasser. Die Auslegung dieses Tatbestandsmerkmals im Mietrecht führt dazu, dass z. B. die Kosten für Sonnenkollektoren nicht Gegenstand einer Mieterhöhung sein können. Diese Form der Mieterhöhung ist außerdem für eine Vielzahl von Mietverträgen, wie z.B. Staffelmietverträge, ausgeschlossen. Darüber hinaus sind formell wirksame Modernisierungsmieterhöhungen angesichts ihrer bürokratischen Komplexität eine faktisch nicht zu meisternde Herausforderung.

Betriebskosten, die infolge einer klima- oder umweltfreundlichen Modernisierung neu entstehen, kann der Vermieter im Regelfall nicht auf den Mieter umlegen, da hierfür eine Vereinbarung im Mietvertrag erforderlich ist. Dies ist regelmäßig nicht der Fall, da die Betriebskostenverordnung, auf die in fast allen Mietverträgen verwiesen wird, moderne Anlagen zur Energiegewinnung (beispielsweise Solaranlagen) nicht kennt.

b. Steuerrecht

aa. Modernisierungsinvestitionen als nachträgliche Herstellungskosten

Nach der derzeit geltenden Rechtslage stellen Investitionsmaßnahmen bei Wohngebäuden, auch soweit sie der klima- und umweltgerechten Modernisierung dienen, Erhaltungsaufwendungen dar, die im Jahr der Investition steuerlich geltend zu machen sind. Dies gilt jedoch nur für Einzelmaßnahmen wie zum Beispiel den Austausch einer Heizungsanlage oder die Dämmung von Außenwänden. Führt ein Eigentümer mehrere Maßnahmen an einer Immobilie durch, die in einem engen zeitlichen Zusammenhang stehen, so kann dies dazu führen, dass diese Einzelmaßnahmen insgesamt zu einer Wertsteigerung der Gebäudesubstanz führen (vgl. BMF-Schreiben vom 18. Juli 2003, Az. IV C 3 S 2211 – 94/03). In diesen Fällen, etwa wenn der Eigentümer neben dem Austausch der Heizungsanlage die Fenster auswechselt, eine Solaranlage installiert und Dämmmaßnahmen durchführt, ist steuerlich von nachträglichen Herstellungskosten auszugehen. Dies führt dazu, dass die Kosten für Modernisierungsmaßnahmen über einen längeren Zeitraum – in der Regel über 50 Jahre – abzuschreiben bzw. bilanzrechtlich zu aktivieren sind. Für Investoren ist dies ein Nachteil.

Die gegenwärtige Regelung führt im Ergebnis zu einer Besteuerung von Scheingewinnen, weil die steuerliche Abschreibungsdauer von 50 Jahren wesentlich länger als die tatsächliche wirtschaftliche Nutzungsdauer beispielsweise einer Heizungsanlage ist. Außerdem erleben angesichts dieser Dauer ältere Eigentümer die Amortisation ihrer Investitionen häufig nicht mehr.

bb. Reaktivierung eines neuen § 82 a EStDV

Für Herstellungskosten an Gebäuden bestand bis in die 90er Jahre hinein die Möglichkeit der Inanspruchnahme erhöhter Abschreibungssätze für bestimmte energiesparende Anlagen und Einrichtungen an Gebäuden, z. B. Anschluss an ein Fernwärmenetz oder Einbau von Wärmepumpen (§§ 51 Abs. 1 Nr. 2q EStG, 82a EStDV). Selbstnutzer konnten entsprechende Aufwendungen im Rahmen eines Sonderausgabenabzugs geltend machen. Derzeit steht selbstnutzenden Immobilieneigentümern bei Renovierungs-, Modernisierungs- und Erhaltungsaufwendungen lediglich die Steuerermäßigung nach § 35a EStG zu. Allerdings können insoweit nur die auf die Personalkosten entfallenden Aufwendungen zu 20 Prozent von bis zu maximal 6.000 Euro jährlich geltend gemacht werden. Klima- und umweltgerechte Modernisierungsmaßnahmen übersteigen diese Summe allerdings oftmals erheblich, so dass diese steuerliche Vorschrift bei größerem Investitionsaufwand ins Leere geht.

III. Wirtschaftlichkeit der energetischen Gebäudemodernisierung

Staatlicher Zwang zu unwirtschaftlichen Modernisierungsmaßnahmen im Gebäudebestand ist ein Verstoß gegen die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 des Grundgesetzes. Das Eigentumsrecht darf nicht zu einer Last verkommen, die der Eigentümer alleine im öffentlichen Interesse zu tragen hat (so beispielsweise das BVerfG; Beschluss vom 2.3.1999 – 1 BvL 7-91).

Das EnEG schreibt vor, dass die Anforderungen der EnEV wirtschaftlich vertretbar sein müssen. Für den Bestand soll dies dann vorliegen, wenn die erforderlichen Aufwendungen innerhalb angemessener Fristen durch die eintretenden Einsparungen erwirtschaftet werden können.

1. Selbstgenutztes Wohneigentum

Die vorgeschriebenen konkreten Maßnahmen erfüllen auch für Selbstnutzer oftmals nicht das Wirtschaftlichkeitsgebot. Die ihnen zugrunde liegenden Wirtschaftlichkeitsberechnungen beruhen auf falschen Annahmen. Der tatsächliche Energieverbrauch von Bestandsgebäuden liegt zumeist weit unter den für nicht modernisierte Gebäude allgemein angenommenen Werten (siehe II. 3. bb.).

2. Vermieteter Wohngebäudebestand

Die für die energetische Modernisierung erforderliche Investition trägt der Eigentümer allein. Die eintretende Energieeinsparung kommt jedoch als Betriebskostensparnis nur dem Mieter zugute (Investor-Nutzer-Dilemma). Die Investitionen des Vermieters können also nicht über die mögliche Energieeinsparung, sondern nur über eine Erhöhung der Mieteinnahmen erwirtschaftet werden. Nur in etwa einem Fünftel der Modernisierungsfälle greifen die privaten Vermieter zum Instrument der Modernisierungsmieterhöhung (*Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, „Investitionsprozesse im Wohnungsbestand – unter besonderer Berücksichtigung der privaten Vermieter“, Forschungen Heft 129, 2007, Seite 5*). Die komplexen formellen Anforderungen an die Modernisierungsmieterhöhung schrecken zahlreiche Investoren ab. Darüber hinaus lässt der Wohnungsleerstand in Deutschland auf vielen Wohnungsmärkten kein höheres Mietenniveau zu.

3. Studienergebnisse zur Wirtschaftlichkeit

Das Forschungszentrum Jülich hat im Auftrag der KfW das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm evaluiert. Gegenstand der Prüfung war die Frage, ob sich die in den Jahren 2005 bis 2007 mit KfW-Mitteln unterstützten Modernisierungen als wirtschaftlich erweisen.

Bei der Berechnung der Wirtschaftlichkeit von Modernisierungen vermieteter und selbstgenutzter Wohngebäude zogen die Forscher zwei grundlegende Kriterien heran: die Investitionskosten und die im Rahmen der Modernisierung erzielte Energieeinsparung. In allen drei Jahren waren die Investitionskosten höher als die über die Nutzungsdauer der modernisierten Gebäudeteile zu erwartenden Energieeinsparungen.

In einem nächsten Schritt erweiterten die Forscher ihre Berechnung um das Kriterium der langfristig zu vermeidenden Umweltschäden. Sie unterstellten, dass mit den Modernisierungsmaßnahmen nur relativ geringe Umweltschäden vermieden werden. Unter dieser Prämisse konnten die energetischen Gebäudeinvestitionen der Jahre 2006 und 2007 die Rentabilitätsschwelle auch nicht erreichen. Diese Schwelle werde lediglich überschritten, wenn einer Empfehlung des Umweltbundesamtes folgend höhere vermiedene Umweltschäden unterstellt würden.

Die Verfasser der Studie berücksichtigten in Bezug auf vermieteten Wohnraum einen weiteren Faktor, der die Wirtschaftlichkeit einer energetischen Gebäudemodernisierung positiv beeinflusst: den Zusatznutzen für die Bewohner. Die Forscher verweisen darauf, dass dieser Zusatznutzen im vermieteten Wohngebäudebestand vom Eigentümer in Form einer Mieterhöhung realisiert werden müsse.

Einschränkend merken die Forscher aus Jülich jedoch an, dass in strukturschwachen Regionen der Spielraum für mögliche Mieterhöhungen nach einer Modernisierung sehr begrenzt sei. In der Praxis könne die jährliche Miete durchschnittlich nur um 4,8 Prozent der für die Wohnung aufgewendeten Modernisierungskosten und nicht um die gesetzlich zulässigen 11 Prozent erhöht werden.

Im Vergleich zum untersuchten Zeitraum des FZ Jülich sind die energetischen Anforderungen durch die EnEV 2009 nochmals um 30 Prozent verschärft worden. Diese zusätzlich zu erreichenden Energieeinsparungen haben Modernisierungsmaßnahmen deutlich verteuert.

IV. Zusammenfassung

Die Klimaschutzpolitik im Gebäudebestand beruht auf unterstellten hohen Verbrauchswerten, die durch die Nutzungspraxis nicht bestätigt werden. Vor diesem Hintergrund müssen die verlangten Modernisierungsmaßnahmen ebenso wie die ihnen zugrunde liegenden Wirtschaftlichkeitsberechnungen nochmals auf den Prüfstand. Eine Politik, die verfassungswidrige Eingriffe in die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes vermeiden will, muss die nachfolgend skizzierten Eckpunkte berücksichtigen:

- Die Formulierung klimapolitischer Anforderungen an den Wohngebäudebestand verlangt zuvor zwingend die Erfassung des tatsächlichen Energieverbrauchs dieses Segments.
- Die Erfassung des tatsächlichen Energieverbrauchs des Wohngebäudebestandes muss Bestandteil der geplanten Evaluation der EnEV 2009 werden. Ohne diese Evaluation müssen weitere Verschärfungen der EnEV unterbleiben.
- Die Analyse der Wirtschaftlichkeit von energetischen Modernisierungsmaßnahmen muss zukünftig strikt zwischen selbstgenutztem und vermietetem Wohneigentum unterscheiden.
- Fortschritte bei der energetischen Modernisierung im vermieteten Wohngebäudebestand hängen ganz wesentlich davon ab, wie konsequent mietrechtliche Hürden der Modernisierung beseitigt werden.

Breitere Resonanz unter den privaten Immobilieneigentümern und eine stabile, wenn nicht höhere Modernisierungsquote verlangen eine Verstärkung der bestehenden Förderprogramme. Diese sollten alternativ um steuerliche Vorteile - z.B. durch die Wiedereinführung des § 82a EStDV in einer an die EnEV und das EEWärmeG angepassten Form – ergänzt werden. Wenn selbst unter den hier genannten Voraussetzungen klimapolitische Anforderungen mit Art. 14 Absatz 1 Grundgesetz kollidieren, müssen die Anforderungen orientiert am Wirtschaftlichkeitsgebot abgesenkt werden.