

Neuhoff, Karsten et al.

Research Report

Steueranreize zur Förderung energetischer Sanierungen

CPI Brief, Climate Policy Initiative

Suggested Citation: Neuhoff, Karsten et al. (2011) : Steueranreize zur Förderung energetischer Sanierungen, CPI Brief, Climate Policy Initiative, Climate Policy Initiative, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/65879>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



CLIMATE
POLICY
INITIATIVE

Steueranreize zur Förderung energetischer Sanierungen

CPI Brief

Climate Policy Initiative Berlin

09|Juni|2011

Beschreibung

Sektor	Gebäude
Region	Deutschland
Schlüsselbegriffe	energetische Sanierungen, Steueranreize
Verwandte CPI Studien	Erfüllung der Ziele des Energiekonzepts für Wohngebäudesanierungen
Kontakt	karsten.neuhoff@cpiberlin.org

Über CPI

Climate Policy Initiative (CPI) untersucht die Effektivität nationaler Politikinstrumente und unterstützt damit öffentliche Entscheidungsträger bei der Umsetzung klimafreundlicher Wachstumsstrategien. Die Erfahrung aus existierenden Politiken und Programmen wird somit genutzt, um aus Schwierigkeiten zu lernen und um auf Erfolgen aufzubauen.

Der Hauptsitz von CPI liegt in San Francisco und weitere Büros existieren an der School of Public Policy and Management der Tsinghua Universität in Peking; dem Deutschen Institute für Wirtschaftsforschung DIW Berlin; der Päpstlichen Katholischen Universität von Rio de Janeiro und der Fondazione Eni Enrico Mattei (FEEM) in Venedig. Als unabhängige, gemeinnützige Organisation, erhält CPI langfristige finanzielle Unterstützung von George Soros.

Kurzdarstellung

Die deutsche Bundesregierung hat das Ziel gesetzt, den Primärenergiebedarf im Gebäudesektor um 80% bis zum Jahr 2050 zu senken und eine energetische Sanierungsrate von 2% zu erreichen. Umfassende, tiefe Sanierungen im Gebäudebestand sind notwendig um beide Ziele zu erreichen. Daher untersucht die Bundesregierung zurzeit, **welche Rolle Steueranreize dabei spielen können, diese Sanierungen anzustoßen und die benötigten Energieeinsparungen zu liefern.**

Die folgenden Optionen werden zurzeit diskutiert:

- Eine beschleunigte Abschreibung von Investitionen in Sanierungsmaßnahmen erlauben (Weiterentwicklung von §82a EStDV): Für vermieteten Wohnraum und Nichtwohnraum könnte Absatz 1 den Kapitalwert und die Sichtbarkeit steuerlicher Vorteile vergrößern und so auch dafür kompensieren, dass Vermieter zurzeit Kosten an Mieter nur mit Problemen weitergeben können. Privathaushalte könnten nach Absatz 3 energetische Sanierungen als „Sonderausgaben“ absetzen; Steuerersparnisse würden mit dem Grenzsteuersatz steigen.
- Eine Steuergutschrift anbieten: Derzeit können 20% von bis zu 6000€ Arbeitskosten vom zu versteuernden Einkommen abgezogen werden (§35a EStG). Für Eigenheime könnten die Obergrenzen von §35a EStG für energetische Sanierungsmaßnahmen erhöht und auf Planungs- und Materialkosten ausgeweitet werden um Sanierungen zu unterstützen.

In einer kurzen Studie hat CPI internationale Erfahrungen mit Steuervergünstigungen zur Förderung energetischer Sanierungen zusammengetragen und auch Erfahrungen der Förderprogramme der KfW Bankengruppe (KfW) zusammengefasst.¹

Die wichtigsten Ergebnisse

Die Studie ergab, unter anderem, die folgenden Beobachtungen:

1. Gebäudeeigentümer nutzen Steueranreize

Die untersuchten Programme scheinen direkt nach ihrer Implementierung populär und weitgreifend genutzt zu werden. Allerdings ist es schwierig zu bewerten, wie viele energetische Sanierungen ohne staatliche Unterstützung getätigt worden wären (also wie hoch die Mitnahmeeffekte waren). Die niederländischen und amerikanischen Studien weisen aber auf potentiell hohe Mitnahmeeffekte hin.

¹ Die KfW fördert die Vollkosten der energetischen Sanierung mit Zinsvergünstigungen und Tilgungszuschüssen oder reinen Zuschüssen mit dem Programm „Energieeffizient Sanieren“ (151, 152, 430). Die Förderung beträgt für die kreditbasierten Programme für ein Gebäude, das 85% (55%) des Energiebedarfs eines Neubaus erreicht 14% (19%) der Vollkosten (CPI Berechnungen). Durch den Bezug auf die Vollkosten wird die im Einzelfall schwierige Zuordnung von energetischen Mehrkosten vermieden, die im Median nur rund ein Drittel der Vollkosten darstellen. Gefördert werden je Wohneinheit maximal 75.000 € der Sanierungskosten.

Tabelle 1. Investitionen in energetische Sanierungen gefördert durch Steueranreize und KfW Programme

	Anzahl an Investitionen durch Steueranreize, 2009			Anzahl an Investitionen durch KfW Förderung (ohne Heizungsanlagen), 2010	
	Italien	Niederlande	USA (2007)	Kredite (+Tilgungszuschüsse)	Zuschüsse
Anzahl	238 947	5 503	4 292 000	81 939	64 009
Förderung	1 427 Mio €	145 Mio €			97 Mio €
Geförderte Investitionen	2 595 Mio €	330 Mio €	955 Mio \$	4 665 Mio €	

Hinweis: KfW Fördervolumen für Heizungsanlagen sind a) für Kredite: 17.600 Maßnahmen, 277 Mio EUR Unterstützung, 15.739 EUR Förderung pro Maßnahme; b) für Zuschüsse: 213.789 Maßnahmen, 50 Mio EUR Unterstützung, 234 EUR Förderung pro Maßnahme

2. Steuergutschriften liefern, mit heutigem Design, nur wenige umfassende Sanierungen

Wie die untere Tabelle andeutet, ist die Unterstützungsrate für umfassende Sanierungen niedrig (2% der Steueranreize in Italien und 3% der Anreize in den Niederlanden unterstützen umfassende Sanierungen). In Italien ist die maximale absolute Unterstützung für umfassende Sanierungen höher als für Einzelmaßnahmen, allerdings unterscheidet die relative Unterstützung nicht zwischen umfassenden Sanierungen und Einzelmaßnahmen. Dies könnte die niedrige Nutzung der Unterstützung für umfassende Maßnahmen erklären.

Während bisher unklar ist, inwieweit Steueranreize effektiver oder weniger effektiv als andere Anreizsysteme mit demselben Unterstützungslevel sind, zeigt die Erfahrung mit den KfW Programmen, dass die Höhe der Unterstützung von Bedeutung ist (egal ob durch Steueranreize oder andere Finanzierungsformen finanziert). KfW hat die Unterstützung für umfassende Sanierungen wesentlich höher gesetzt als für Einzelmaßnahmen. So erhalten beispielsweise umfassende Sanierungen auf KfW 85 (ca. 85% des Energiebedarfs des Neubaustandards) einen maximalen Barwert von 10500€, während Einzelmaßnahmen maximal nur 3500€ erhalten (CPI Berechnungen). Diese wesentlich höhere Unterstützung für umfassende Sanierungen könnte erklären, warum diese Sanierungen 70% der gesamten Unterstützung vom Kreditprogramm ausmachen.

Ein zweiter Grund für die höhere Anzahl an umfassenden Sanierungen innerhalb des KfW Programms könnte sein, dass Eigentümer besser über die unterschiedlichen Sanierungsoptionen in der Planungsphase informiert sind. So verlange KfW, dass Gebäudeeigentümer einen Sachverständigen² kontaktieren müssen um den Antrag und die Fertigstellung zertifizieren zu lassen.

² Als Sachverständiger gilt ein vom Programm „Vor-Ort-Beratung“ oder von der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. zugelassener Energieberater sowie eine ausstellungsberechtigte Person nach §21 EnEV.

Tabelle 2. Investitionen in umfassende energetische Sanierungen gefördert durch Steueranreize und KfW Programme

	Anzahl an Investitionen in umfassenden Sanierungen durch Steueranreize, 2009			Anzahl an Investitionen in umfassende Sanierungen durch KfW Programme (ohne Heizungsanlagen), 2010	
	Italien	Niederlande	USA (2007)	Kredite	Zuschüsse
Anzahl	5 622 (2%)	177 (3%)	nicht gefördert	18 591 (23%)	3 962 (6%)
Förderung	42 Mio € (3%)	4 Mio € (3%)	nicht gefördert		45 Mio € (46%)
Geförderte Investitionen	76 Mio € (3%)	9 Mio € (3%)	nicht gefördert	3 248 Mio € (70%)	

3. Einfaches Verfahren mit einem klaren Vollzugsmechanismus

Abbildung 1 auf der folgenden Seite zeigt die Antrags- und Vollzugsprozesse der niederländischen und italienischen Anreizsysteme sowie der deutschen KfW Programme. Alle zeichnen sich durch ein einfaches und klares Verfahren aus, welches zur hohen Nutzung der Programme beigetragen haben könnte. Eine Harmonisierung einer potenziellen Steuervergünstigung in Deutschland mit den KfW Unterstützungskriterien und -Prozessen würde zusätzliche Komplexität verringern und den Einfluss einer Förderung vergrößern. Beispielsweise könnten die Nutzung eines Sachverständigen sowie das Verlangen der Zertifizierung von Plänen vor der Bauphase auf bestehenden Praktiken aufbauen. Hohe Anforderungen an das Sanierungsziel (ähnlich KfW) könnten Mitnahmeeffekte verringern, da solche umfassende Sanierung ohne Förderung mit höherer Wahrscheinlichkeit nicht umgesetzt worden wären.

Die verschiedenen Phasen des Investitionsprozesses unterstreichen die Bedeutung von Verständnis und Vertrauen von Investoren in die Kontinuität von KfW Programmen. Während der Planungsphase trifft der Investor, der Sachverständige sowie der Architekt Entscheidungen auf Basis des erwarteten zukünftigen Förderrahmens; Unsicherheiten und Komplexitäten von zukünftigen Förderungen limitieren die Relevanz der Förderungen für die Planungsentscheidungen. Während der Bauphase muss ein Investor Kosten begleichen; Unsicherheiten über die Kontinuität eines Förderprogramms erzeugen daher Risiken. Das wird bei KfW Förderung durch ein Antragsverfahren vor Baubeginn vermieden. Je umfassender eine energetische Sanierung ist, desto höher ist der Investitionsaufwand, und desto wichtiger ist demzufolge auch die Sicherheit für den Investor.

Weitere Studien sind notwendig um die relativen Vor- und Nachteile von Steueranreizen im Vergleich zu anderen Fördermechanismen zu vergleichen. Es ist wahrscheinlich, dass unterschiedliche Fördermechanismen unterschiedliche Gebäudeeigentümer ansprechen. Steueranreize sind besonders attraktiv für Gebäudeeigentümer, die großes Interesse haben Steuern zu sparen oder begrenzten Nutzen und Interesse an günstigen Krediten haben. KfW Programme haben wahrscheinlich einen höheren Anreiz für Gebäudeeigentümer, die Probleme mit der Anschubfinanzierung haben oder nur über ein niedriges Einkommen verfügen, was den Wert einer beschleunigten Abschreibung für sie senkt.

Abbildung 1. Antragsverfahren für Steueranreize und KfW Programme

