

DHI

Ullrich Kornhardt

**Effekte einer steuerlichen
Förderung von energetischen
Sanierungsmaßnahmen an
Wohngebäuden**

Göttinger Handwerkswirtschaftliche Arbeitshefte

74

Volkswirtschaftliches Institut für Mittelstand
und Handwerk an der Universität Göttingen

i/f/h

Effekte einer steuerlichen Förderung von energetischen Sanierungsmaßnahmen an Wohngebäuden

von

Ullrich Kornhardt

unter Mitarbeit von Petrik Runst

Gedruckt als Veröffentlichung
des Volkswirtschaftlichen Instituts für Mittelstand und Handwerk
an der Universität Göttingen

Forschungsinstitut im Deutschen Handwerksinstitut e.V.

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



sowie den
Wirtschaftsministerien
der Bundesländer

Bibliografische Informationen Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über

<http://dnb.ddb.de>

abrufbar.

ISBN 978-3-86944-137-5

ISSN 1432 – 9735

Alle Rechte vorbehalten

Mecke Druck und Verlag • Christian-Blank-Straße 3 • 37115 Duderstadt

Tel. 05527-98 19 22 • Fax 05527-98 19 39

eMail: verlag@meckedruck.de

Internet: www.meckedruck.de/ifh

Gesamtherstellung: Mecke Druck und Verlag • 37115 Duderstadt

VERLAG MECKE DRUCK • DUDERSTADT • 2014

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	1
1.1	Problemstellung	1
1.2	Aufbau der Arbeit	2
2.	Ausgangslage – Status Quo der energetischen Gebäudesanierung	3
2.1	Energetischer Status Quo im Wohngebäudebestand	4
2.2	Ursachen der niedrigen energetischen Sanierungsrate	7
3.	Wirkungsvergleich von direkter und steuerlicher Förderung der energetischen Gebäudesanierung	9
3.1	Definition der Zielgruppe einer steuerlichen Förderung	10
3.2	Vergleich einer direkten und steuerlichen bzw. indirekten Förderung in vereinfachten Modellrechnungen	14
3.3	Zusammenfassung und Diskussion	16
4.	Fiskalische Effekte der steuerlichen Förderung von energetischen Sanierungsmaßnahmen an Wohngebäuden	19
5.	Fazit	24
6.	Literatur	27

Verzeichnis der Abbildungen, Tabellen und Übersichten

Abbildungen

Abbildung 1: Eigentümerstruktur der Wohngebäude	6
Abbildung 2: Nutzungsstruktur der Wohnungen in Deutschland	6

Tabellen

Tabelle 1: Altersstruktur der Wohngebäude	4
Tabelle 2: Anteil der Wohnhäuser ohne Dämmung des jeweiligen Elements nach Baualtersklassen	5
Tabelle 3: Anzahl der Gebäude und Wohnungen nach Haustyp	5
Tabelle 4: Nettoeinkommen der Eigentümerhaushalte pro Monat	10
Tabelle 5: Eigenschaften der Eigentümer nach Alter	11
Tabelle 6: Eigenschaften der Eigentümer nach Haushaltsgröße	12
Tabelle 7: Verhältnis Sanierer/Nicht-Sanierer nach Alter	12
Tabelle 8: Verhältnis Sanierer/Nicht-Sanierer nach Haushaltsgröße	13
Tabelle 9: Verhältnis Sanierer/Nicht-Sanierer nach Bildungsniveau	13
Tabelle 10: Verhältnis Sanierer/Nicht-Sanierer nach Nettoeinkommen	13
Tabelle 11: Amortisationszeiträume - Modellrechnungen	16
Tabelle 12: Vergleich von KfW- und steuerlicher Förderung der energetischen Gebäudesanierung	18
Tabelle 13: Fiskalische Effekte der steuerlichen Förderung der energetischen Gebäudesanierung mittels induzierter Investitionen	23

Übersichten

Übersicht 1: Status Quo und energie- und klimapolitische Ziele des Energiekonzeptes und der Energiewende	3
--	---

1. Einführung

1.1 Problemstellung

Der energetischen Sanierung des Gebäudebestandes kommt im Energiekonzept der Bundesregierung eine zentrale Rolle zu. Bis zum Jahr 2050 soll der Primärenergiebedarf im Gebäudesektor um 80 Prozent sinken und damit weitgehend klimaneutral werden. Um dieses ambitionierte Ziel zu erreichen, ist eine Verdoppelung der derzeitigen Sanierungsrate von 1 auf 2 Prozent erforderlich. Alle Experten sind sich einig, dass es hierzu einer erheblichen Steigerung der derzeitigen öffentlichen Fördermittel und Förderanreize bedarf, um die Wirtschaftlichkeit der zumeist sehr hohen Investitionen für umfangreiche energetische Sanierungsmaßnahmen zu verbessern. Bislang erfolgt die Förderung der energetischen Gebäudesanierung im Wesentlichen über die staatseigene Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) in Form von zinsvergünstigten Krediten oder (zu einem geringeren Teil) Zuschüssen. Eine steuerliche Förderung gibt es für Eigentümer, die ihre Wohnimmobilie selbst nutzen, dagegen nicht, sieht man einmal von den in diesem Kontext relativ geringfügigen steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten für bestimmte haushaltsbezogene Handwerkerleistungen (sog. Handwerkerbonus) ab.¹ Um zusätzliche Anreize zur energetischen Gebäudesanierung zu schaffen, hat die Bundesregierung 2011 einen Gesetzentwurf zur steuerlichen Förderung von energetischen Sanierungsmaßnahmen an Wohngebäuden vorgelegt.² Wegen der strittigen finanziellen Beteiligung der Bundesländer lag das Gesetz lange Zeit im Vermittlungsausschuss. Da dort bis zum Schluss keine Einigung erzielt werden konnte, ist das Gesetz Ende 2012 schließlich gescheitert.

Unabhängig davon stellt sich grundsätzlich die Frage, ob zusätzliche steuerliche Förderanreize neben der bereits bestehenden KfW-Förderung tatsächlich ein wirksames Mittel darstellen, um die energetische Gebäudesanierung wie angestrebt zu forcieren. Würde es nicht ausreichen, die gegenwärtigen KfW-Fördermittel in diesem Bereich deutlich zu erhöhen und damit Investitionen in energetische Sanierungsmaßnahmen für Investoren entsprechend wirtschaftlich attraktiver zu machen? Oder gibt es Zielgruppen unter den selbstnutzenden Immobilieneigentümern, die durch die KfW-Förderung nicht oder nur schlecht erreicht werden, für die aber steuerliche Anreize durchaus interessant wären? Es gibt viele Indizien dafür, dass unterschiedliche Fördermechanismen unterschiedliche Gruppen von Gebäudeeigentümern ansprechen. So sind etwa Steueranreize besonders attraktiv für Gebäudeeigentümer, die in erster Linie Steuern sparen wollen, aber nur ein geringes Interesse an günstigen Krediten haben. KfW-Programme bieten dagegen wahrscheinlich einen höheren Anreiz für Gebäudeeigentümer, die Probleme mit der Finanzierung haben oder nur über ein niedriges Einkommen verfügen, was den Wert einer beschleunigten Abschreibung für sie senkt.³ Wenn dem so ist, könnte es sinnvoll sein, die bisher einseitig im Wesentlichen auf Zinsverbilligung abgestellte KfW-Förderung im Bereich der energetischen Gebäudesanierung durch steuerliche Anreize zu ergänzen und zu unterstützen.

¹ Pro Jahr können für bestimmte Handwerkerleistungen im und am Haus 20 % der Arbeitsleistung bis zu einem Höchstbetrag von 6.000 Euro, also max. 1.200 Euro von der Steuerschuld abgezogen werden.

² Vgl. Gesetzentwurf (2011).

³ Vgl. DIW (2011), S. 5.

Im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit steht deshalb die Frage, ob die steuerliche Förderung der energetischen Gebäudesanierung in Ergänzung zur bestehenden KfW-Förderung ein probates Mittel ist, die Anreize für die potenziellen Investoren derart zu erhöhen, dass eine energetische Sanierungsrate von 2 Prozent erreicht werden kann. Anders ausgedrückt lautet die Frage, ob sich die heute oftmals lange Amortisationsdauer vieler energetischer Sanierungsmaßnahmen durch steuerliche Anreize deutlich verkürzen lässt.

Im Einzelnen geht die Arbeit folgenden Fragen nach:

- Wie groß ist die Zielgruppe bei den potenziellen Investoren, die von einer steuerlichen Förderung der energetischen Gebäudesanierung profitiert?
- Für wen ist die KfW-Förderung günstiger, wer profitiert stärker von einer steuerlichen Förderung?
- Werden durch steuerliche Anreize der energetischen Gebäudesanierung zusätzliche Investitionen ausgelöst, die sonst nicht erfolgt wären?
- Was sind die wesentlichen Hemmnisse für umfassende energetische Sanierungsmaßnahmen?
- Wie wirkt sich eine steuerliche Förderung auf die Wirtschaftlichkeit von energetischen Sanierungsinvestitionen im Vergleich zur KfW-Förderung aus?
- Welche Vor- und Nachteile im Vergleich zur KfW-Förderung hat eine steuerliche Förderung der energetischen Gebäudesanierung?
- Welche fiskalischen Effekte sind mit einer steuerlichen Förderung der energetischen Gebäudesanierung verbunden?
- Wie hoch ist die Selbstfinanzierungsquote einer steuerlichen Förderung der energetischen Gebäudesanierung?

1.2 Aufbau der Arbeit

Im einleitenden Kapitel 2 wird die Ausgangslage bzw. der Status Quo im Hinblick auf den energetischen Zustand des Gebäudebestandes und die aktuelle Sanierungsrate beschrieben, um zu verdeutlichen, in welchem Umfang noch mit Hilfe von Förderanreizen energetische Sanierungsmaßnahmen am Gebäudebestand erfolgen müssen, um die gesetzten Ziele bis 2050 zu erreichen.

Im Kapitel 3 wird anhand von Modellrechnungen aufgezeigt, wie sich die bestehende KfW-Förderung im Vergleich zu einer steuerlichen Förderung der energetischen Gebäudesanierung auf die wichtigsten Zielgruppen auswirkt. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, ob durch eine steuerliche Förderung potenzielle Investoren erreicht werden können, die durch die bestehende KfW-Förderung nicht angesprochen werden, und inwieweit sich dadurch die Wirtschaftlichkeit von energetischen Sanierungsmaßnahmen erhöht.

Im vierten Kapitel werden die fiskalischen Effekte einer steuerlichen Förderung der energetischen Gebäudesanierung analysiert. Grundlage der Analyse ist der Gesetzentwurf, den die Bundesregierung bereits 2011 vorlegt hat, und der schließlich im Dezember 2012 im Vermittlungsausschuss aufgrund von Finanzierungsstreitigkeiten mit den Bundesländern gescheitert ist.

Zum Schluss wird ein Fazit mit den sich aus den Ergebnissen der Arbeit ableitbaren wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen gezogen.

2. Ausgangslage – Status Quo der energetischen Gebäudesanierung

Die Bundesregierung hat im September 2010 ein Energiekonzept beschlossen, in dem langfristig sehr ambitionierte energie- und klimapolitische Ziele festgelegt wurden (vgl. Übersicht 1).⁴ Als Reaktion auf die Reaktorkatastrophe in Fukushima wurde im Sommer 2011 das Energiekonzept durch die Energiewendebeschlüsse noch einmal forciert und ergänzt. Die wichtigsten Beschlüsse im Rahmen der Energiewende sind neben der sofortigen Stilllegung von acht Atomkraftwerken der schrittweise Ausstieg aus der Kernenergie bis 2022, die Verbesserung der Energieeffizienz und der beschleunigte Ausbau der erneuerbaren Energien.

Übersicht 1: Status Quo und energie- und klimapolitische Ziele des Energiekonzeptes und der Energiewende

	2011	2020	2030	2040	2050
Treibhausgasemissionen					
Treibhausgasemissionen (geg. 1990)	-26,4%	-40%	-55%	-70%	80% bis -95%
Effizienz					
Primärenergieverbrauch (geg. 2008)	-6,0%	-20%		-50%	
Energieproduktivität (bezogen auf Endenergieverbrauch)	2% pro Jahr (2008 - 2011)		2,1% pro Jahr (2008 - 2050)		
Brutto-Stromverbrauch (geg. 2008)	-2,1%	-10%		-25%	
Anteil der Stromerzeugung aus Kraft-Wärme-Kopplung	15,4% (2010)	25%		-	
Gebäudebestand					
Wärmebedarf		-20%			
Primärenergiebedarf		-		ca. -80%	
Sanierungsrate	ca. 1% pro Jahr		Verdopplung auf 2% pro Jahr		
Verkehrsbereich					
Endenergieverbrauch (geg. 2005)	ca.-0,5%	-10%		-40%	
Anzahl Elektrofahrzeuge	6.600	1 Mio.	6 Mio.		-
Erneuerbare Energien					
Anteil am Bruttostromverbrauch	20,3%	mind. 35%	mind. 55%	mind. 65%	mind. 80%
Anteil am Bruttoendenergieverbrauch	12,1%	18%	30%	45%	60%

Quelle: BMWI (2012), S. 16

Den größten Anteil zur Senkung des Energiebedarfs liefert die Sanierung von Bestandsgebäuden. Die wesentlichen energie- und klimapolitischen Ziele im Bereich des Gebäudebestandes sind:

- Der Gebäudebestand soll bis 2050 nahezu klimaneutral sein. Für Neubauten gilt dieses Ziel bereits ab 2020.
- Hierzu soll gegenüber 2008 der Wärmebedarf der Bestandsgebäude bis 2020 um 20 Prozent und der Primärenergiebedarf bis 2050 um 80 Prozent reduziert werden.

⁴ Vgl. BWWI (2010).

- Die Gebäudesanierungsrate soll von derzeit etwa 1 auf 2 Prozent bis 2020 verdoppelt werden.
- Der Anteil erneuerbarer Energien am Wärmebedarf soll deutlich erhöht werden.
- Für den Zeitraum bis 2050 soll ein langfristiger Sanierungsfahrplan in Richtung „Klimaneutralität“ unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebots eingeführt werden.

Das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm der KfW stellt ein zentrales Element des Integrierten Energie- und Klimaprogramms und des Energiekonzeptes der Bundesregierung dar. Neben der Energieeinsparverordnung (EnEV) ist es das wichtigste Instrument für Energieeinsparung und Klimaschutz im Gebäudebereich. Im Rahmen des Energiekonzeptes war, wie bereits zuvor erwähnt, seitens der Bundesregierung vorgesehen, die KfW-Förderung um Steuererleichterungen zu ergänzen, um die Anreize für energetische Sanierungsmaßnahmen zu erhöhen.

2.1 Energetischer Status Quo im Wohngebäudebestand

Die Sanierung des Wohngebäudebestandes und die damit verbundene Erhöhung der Energieeffizienz stellt einen Schwerpunkt im Energiekonzept der Bundesregierung dar.⁵ Der Anteil aller Gebäude am Endenergieverbrauch liegt bei rund 40 Prozent, wovon ca. zwei Drittel auf Wohngebäude entfallen.⁶ Laut dem Modellprojekt „Effizienzhäuser“ der Deutschen Energieagentur (dena) lässt sich durch energieeffizientes Modernisieren mit heutigen Technologien bis zu 80 Prozent des Energieverbrauchs einsparen.

Tabelle 1: Altersstruktur der Wohngebäude

	Bis 1948	1949-1978	1979-1994	1995-2009	Summe
Anzahl Wohngebäude in Tsd.	4698	7021	3350	3170	18239
Anteil in Prozent	26,0	38,0	19,0	18,0	100
Wohnfläche in Mio. m ²	848	1445	671	588	3552
Anteil in Prozent	23,0	41,0	19,0	16,0	100

ifh Göttingen

Quelle: Diefenbach, N. u.a. (2013), Gebäudetypologie

Fast zwei Drittel aller deutschen Wohngebäude wurden vor dem Jahr 1978 und damit vor Inkrafttreten der 1. Wärmeschutzverordnung errichtet (vgl. Tabelle 1). Speziell in diesem Alterssegment ist der Anteil von Häusern ohne energetische Sanierungen besonders hoch (vgl. Tabelle 2). So verfügen 64 Prozent aller Gebäude von vor 1978 nicht über eine Dämmung der Außenhülle, während dieser Wert bei den jüngeren Gebäudekategorien bei nur 47 bzw. 34 Prozent liegt.

⁵ Vgl. BMWI (2010).

⁶ Vgl. dena (2012), S. 10.

Tabelle 2: Anteil der Wohnhäuser ohne Dämmung des jeweiligen Elements nach Baualterklassen (in Prozent)

	Bis 1978	1979-2004	2005 - 2010	Alle Baujahre
Außenwand	64,3	46,7	34,0	57,9
Dach	31,8	7,9	1,5	23,6
Fußboden	76,7	37,9	12,7	62,9

ifh Göttingen

Quelle: Diefenbach, N. u.a. (2010), Basisdaten Gebäudebestand

Tabelle 3 schlüsselt alle Gebäude und Wohnungen in Ein-, Zwei- und Mehrfamilienhäuser auf. Obwohl nur 3 der 18 Mio. Gebäude den Mehrfamilienhäusern zuzuordnen sind, sind mehr als die Hälfte aller Wohnungen in diesem Gebäudetyp anzufinden. Anhand dieser Statistiken lässt sich nun die potenzielle Zielgruppe der steuerlichen Fördermaßnahmen ermitteln. Für den Mehrfamilienhausbereich gelten i.d.R. andere Entscheidungskriterien bei Investitionen in energetische Sanierungsmaßnahmen, da hier überwiegend gewerbliche Anbieter tätig sind. Die Wirkungen steuerlicher Abschreibungen energetischer Sanierungsinvestitionen von großen professionellen Wohnungsvermietern sind kaum mit denen von privaten Selbstnutzern im Ein- und Zweifamilienhausbereich zu vergleichen. Aus diesem Grund konzentriert sich die vorliegende Studie auf die 15 Mio. Gebäude bzw. 18,5 Mio. Wohnungen im Ein- und Zweifamilienhausbereich, die im Folgenden näher untersucht werden.

Tabelle 3: Anzahl der Gebäude und Wohnungen nach Haustyp

	EFH	ZFH	MFH	Summe
Gebäude in Mio.	12,17	3,16	3,19	18,52
Wohnungen in Mio.	12,17	6,32	21,18	39,67

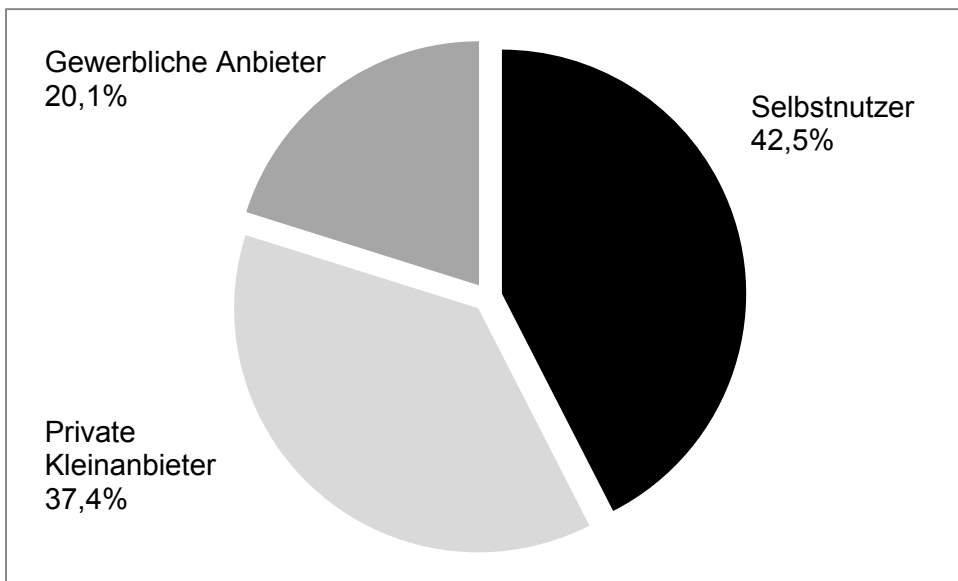
ifh Göttingen

EFH: Einfamilienhaus, ZFH: Zweifamilienhaus, MFH: Mehrfamilienhaus

Quelle: Statistisches Bundesamt (2012), Mikrozensus Zusatzerhebung

Abbildung 1 verdeutlicht die Eigentümerstruktur der Wohngebäude. Auf die gewerblichen Anbieter entfällt ein Anteil von rund einem Fünftel aller Gebäude. Etwa 80 Prozent der Eigentümer sind dagegen Selbstnutzer und private Kleinanbieter von Wohnungen. Um differenzierte Aussagen treffen zu können und den Wirkungskreis steuerlicher Sanierungsanreize genauer abzuschätzen, werden die Eigenschaften der Eigentümer in Kapitel 3 näher analysiert.

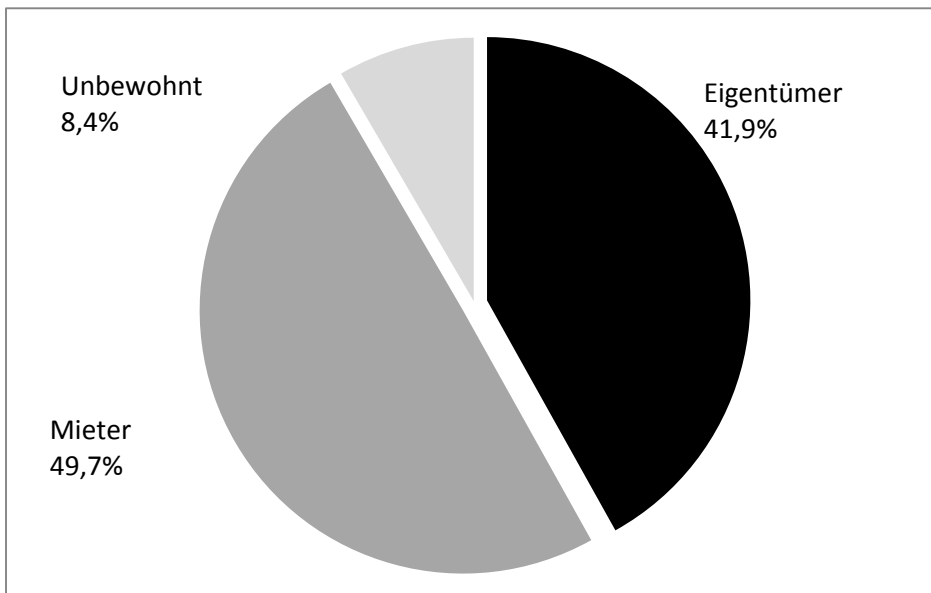
Abbildung 1: Eigentümerstruktur der Wohngebäude



ifh Göttingen

Quelle: Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V., Zensus 2011
Sonderauswertung

Abbildung 2: Nutzungsstruktur der Wohnungen in Deutschland



ifh Göttingen

Quelle: dena (2012)

2.2 Ursachen der niedrigen energetischen Sanierungsrate

Wie bereits erwähnt, bedarf es einer Verdopplung der jährlichen energetischen Sanierungsrate von momentan 1 Prozent, um das avisierte Ziel eines nahezu klimaneutralen Gebäudebestandes zu erreichen.⁷ Als eines der Haupthindernisse ist die mangelnde Wirtschaftlichkeit von Gebäudesanierungen anzusehen. Das Institut der deutschen Wirtschaft in Köln fasst eine Reihe von Studien zusammen und kommt zu dem Schluss, dass „15 der 22 betrachteten energetischen Modernisierungsprojekte wirtschaftlich sind“, wenn man von steigenden Energiepreisen ausgeht, die KfW-Förderung einbezieht und nur energetisch bedingte Mehrkosten einberechnet. Die Sanierung amortisiert sich in keinem der 22 Fälle, wenn man dagegen die Vollkosten zugrunde legt.⁸ Die Vollkosten schließen alle Kosten einer Sanierungsmaßnahme ein, während die Mehrkosten davon ausgehen, dass man ohnehin saniert und deshalb nur die zusätzlichen Kosten berücksichtigt, die eine energetische Verbesserung des Hauses zur Folge haben. Eine energetische Sanierung lohnt sich also unter Wirtschaftlichkeitsaspekten nur dann, wenn Gebäude aus Altersgründen ohnehin renoviert werden müssen und man sich im Zuge dieser Maßnahmen für weitere energetische Sanierungen entscheidet.

Des Weiteren erscheint es problematisch, Energiepreisbewegungen auf Basis der steigenden Preise der letzten Jahre zu extrapolieren. Märkte sind nicht langfristig akkurat kalkulierbar. Man muss aber davon ausgehen, dass die relevanten Marktteilnehmer einen hohen Anreiz haben, gut informiert zu sein, und dass der heutige Marktpreis und der Preis auf dem Terminmarkt deren Erwartungen reflektiert.⁹ Eine realistischere Schätzung sollte sich also zumindest am gegenwärtigen oder dem Terminmarktpreis orientieren. Zum Zeitpunkt dieser Studie lag der Terminmarktpreis für Öl (Crude Oil) im Jahr 2022 mehr als 20 Prozent unter dem heutigen Marktpreis. Im Falle von konstanten Energiepreisen ergibt sich lediglich eine geringere Einsparung und damit auch eine verminderte Motivation bei der Umsetzung von Sanierungsmaßnahmen. In den Modellrechnungen dieser Studie wird, wie auch bei anderen Amortisationsberechnungen,¹⁰ zunächst von einer Energiepreissteigerung von 5 Prozent pro Jahr ausgegangen. Später soll dann geprüft werden, wie sich eine Änderung dieser Annahme auswirkt.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Einsparpotenziale energetischer Sanierungsmaßnahmen aufgrund des langen Zeithorizonts und der vielen Unwägbarkeiten unsicher sind. Hasset und Metcalf argumentieren zum Beispiel, dass Konsumenten sich keineswegs irrational verhalten, wenn sie bei der Umsetzung von Energieeinsparmaßnahmen eher zögerlich vorgehen.¹¹ Die Autoren präsentieren ein mathematisches Modell, welches verdeutlicht, dass große und irreversible Investitionen vorsichtig getätigt werden sollten, da man die zukünftigen Energiepreissteigerungen nicht sicher voraussagen kann.

⁷ Vgl. BMWI (2010); siehe auch Henger, R. und Voigtländer, M. (2012), S. 20.

⁸ Vgl. Henger, R. und Voigtländer, M. (2012), S. 38f.

⁹ Wäre die Annahme falsch, nähme man also an, dass der zukünftige Energiepreis, entgegen heutiger Erwartungen, wirklich steigen würde, könnte man mit dieser Information am Terminmarkt (oil futures) enorm profitieren. Vgl. hierzu Malkiel, B. G. (2003).

¹⁰ Vgl. Glasl, M. (2014).

¹¹ Vgl. Hasset, K. und Metcalf, G. E. (1993).

Zusätzlich zu den monetären Sanierungskosten tragen die Sanierer auch nicht unbedeutende nicht-monetäre Kosten. So entstehen während der Umbauphase oftmals erhebliche Unannehmlichkeiten, wie zum Beispiel Lärmbelästigung, eingeengte Privatsphäre usw. Auch deshalb erscheint es plausibel, dass energetische Sanierungsmaßnahmen häufig im Zusammenhang mit ohnehin anfallenden nicht-energetischen Sanierungsmaßnahmen getätigt werden, da hierbei erhebliche Synergieeffekte entstehen.

Nicht-monetäre Erwägungen können auf der anderen Seite natürlich auch Anreize für eine energetische Sanierung darstellen. Dabei muss auf die Bewusstseinsveränderung in der deutschen Gesellschaft verwiesen werden. So ist in einer Studie des Umweltbundesamtes gezeigt worden, dass der Umweltschutz, fast gleichrangig mit der Wirtschafts- und Finanzpolitik, in der Bevölkerung als eine der wichtigsten politischen Aufgaben wahrgenommen wird.¹² Ca. 90 Prozent der privaten Nutzer und Unternehmen geben darüber hinaus an, dass der Umweltschutz einen wichtigen Beweggrund für die Sanierung darstellt.¹³ Nicht-energetische Sanierer geben in Befragungen eher funktionale und ästhetische Gründe für den Umbau an, während 64 Prozent der energetischen Sanierer Klimaschutzgründe nennen.¹⁴

Es hat sich gezeigt, dass in vielen Modellrechnungen der tatsächliche Einsparungseffekt überschätzt wird. Denn die Potenziale in vielen Modellrechnungen sind nicht empirisch, sondern rein theoretisch bestimmt. Sunikka-Blank und Galvin ermittelten den tatsächlichen Energieverbrauch von 3.400 energetisch gedämmten und nichtgedämmten Gebäuden in Deutschland und anderen europäischen Ländern.¹⁵ Dabei stellte sich heraus, dass nicht-gedämmte Häuser einen niedrigeren und gedämmte Häuser einen höheren Energieverbrauch hatten als die theoretischen Berechnungen ergaben.

Insgesamt muss man konstatieren, dass die vielfach nicht vorhandene Wirtschaftlichkeit trotz einer Förderung durch die KfW das Haupthindernis einer höheren Sanierungsgeschwindigkeit darstellen dürfte.

¹² Vgl. Rückert-John, J. u.a. (2012).

¹³ Vgl. Testorf, L. u.a. (2010), siehe auch Stieß, I. u.a. (2009).

¹⁴ Vgl. Zundel, S. und Stieß, I. (2011).

¹⁵ Vgl. Sunikka-Blank, M. und Galvin, R. (2012) und Galvin, R. und Sunikka-Blank, M. (2013).

3. Wirkungsvergleich von direkter und steuerlicher Förderung der energetischen Gebäudesanierung

Die bisherige Förderung der energetischen Gebäudesanierung erfolgt im Wesentlichen durch die KfW über zinsvergünstigte Kredite und Investitionszuschüsse. Die Höhe der finanziellen Begünstigung hängt dabei von dem Erreichen bestimmter Effizienzhausstandards ab. Im Jahr 2012 bezifferte sich das Volumen an Förderzusagen im Bereich Energieeffizientes Sanieren und Bauen auf insgesamt 9,9 Mrd. Euro.¹⁶ Im Jahre 2013 betrug das Zusagevolumen rund 13 Mrd. Euro, wovon allerdings 6,3 Mrd. Euro auf den Neubaubereich entfielen.¹⁷

Der Monitoring Report des Forschungszentrums Jülich gibt an, dass im Förderjahr 2011 bei einem Zusagevolumen von 6,6 Mrd. Euro Investitionen im Wert von 8,9 Mrd. Euro induziert wurden.¹⁸ Leider lassen sich die Mitnahmeeffekte nicht quantifizieren. Es ist aber davon auszugehen, dass ein erheblicher Prozentsatz an Investitionen auch ohne die KfW-Programme getätigt worden wäre. Der Bericht schätzt, dass im Jahr 2011 insgesamt 121.000 Arbeitsplätze geschaffen wurden und die öffentlichen Haushalte von einer Nettoentlastung von mindestens 3 Mrd. Euro profitierten.¹⁹

Durch die von der KfW geförderten Sanierungen ergab sich im Jahr 2012 eine Endenergieeinsparung von 1.722 GWh/a und eine Primärenergieeinsparung von 2.186 GWh. Vor der Modernisierung verbrauchten die geförderten Gebäude 5.651 GWh an Endenergie pro Jahr.²⁰ Dies entspricht einer Minderung der Treibhausgasemissionen von 576.000 Tonnen pro Jahr. Der gesamte Wohngebäudebestand produzierte CO₂-Emissionen von rund 216 Mio. Tonnen im Jahr 2012.

Wie in der Einleitung bereits angemerkt wurde, bleibt die Sanierungsrate weit hinter dem angestrebten Ziel zurück. Die KfW-Förderprogramme in ihrer jetzigen Form reichen offensichtlich nicht aus, um die Klima- und Umweltschutzziele der Bundesregierung zu erreichen, wenn man das bisherige Sanierungstempo fortschreibt. In diesem Kapitel wie auch in Kapitel vier soll nun die Wirkungsweise einer steuerlichen Förderung analysiert werden.

Die Konzeption einer steuerlichen Förderung wurde im Gesetzesentwurf von 2011 skizziert.²¹ Darin vorgesehen war die steuerliche Absetzbarkeit von bis zu 10 Prozent der energetischen Sanierungskosten pro Jahr (über einen Zeitraum von 10 Jahren), sofern das Gebäude 85 Prozent des Primärenergiebedarfs und 100 Prozent des Transmissionswärmeverlusts des Referenzgebäudes laut Energieeinsparverordnung (EnEV) nicht überschreitet. Dieser Nachweis muss durch Sachverständigengutachten erbracht werden. Die steuerliche Förderung kann nicht in Anspruch genommen werden, wenn der Sanierer bereits einen zinsverbilligten KfW-Kredit erhalten hat; eine Doppelförderung ist also ausgeschlossen. Zudem betrifft die steuerliche Förderung nur Wohngebäude, die vor 1995 errichtet wurden.

¹⁶ Vgl. KfW (2013a), S. 4.

¹⁷ Vgl. ebenda, S. 30.

¹⁸ Vgl. Kuckshinrichs, W. u.a.(2012).

¹⁹ Vgl. ebenda, S. 5.

²⁰ Vgl. Diefenbach, N. (2013), 15ff.

²¹ Vgl. Gesetzentwurf (2011).

Die Frage, inwieweit diese beiden Förderinstrumente dieselben bzw. unterschiedliche Zielgruppen ansprechen, soll im Folgenden untersucht werden.

Die ursprüngliche Konzeption des Gesetzentwurfs ging von einer progressiven Förderung aus. Das bedeutet, dass Personen mit höheren Einkommen und damit höheren Grenzsteuersätzen erheblich stärker von einer Absetzbarkeit profitieren würden als Personen mit niedrigeren Einkommen bzw. mit niedrigen Grenzsteuersätzen. Um diesen Nachteil zu vermeiden, wurde daraufhin im Vermittlungsausschuss des Bundesrates von einigen Bundesländern eine progressionsunabhängige Ausgestaltung der steuerlichen Förderung vorgeschlagen. Danach können über einen Zeitraum von 10 Jahren jährlich 3 Prozent des förderungsfähigen Investitionsvolumens von der Steuerschuld abgezogen werden. Wird beispielsweise die Gebäudehülle für 50.000 Euro saniert, ergibt sich eine jährliche Steuererminderung von 1.500 Euro, die sich über 10 Jahre auf insgesamt 15.000 Euro summiert.

3.1 Definition der Zielgruppe einer steuerlichen Förderung

Die Zielgruppe der steuerlichen Förderung soll zunächst anhand des vorliegenden Zahlenmaterials beschrieben werden. Es ist wahrscheinlich, dass unterschiedliche Fördermechanismen unterschiedliche Personengruppen ansprechen. So ist eine indirekte steuerliche Förderung selbst bei einer progressionsunabhängigen Ausgestaltung grundsätzlich nur dann interessant, wenn überhaupt ein zu besteuertes Einkommen vorliegt.²²

Tabelle 4: Nettoeinkommen der Eigentümerhaushalte pro Monat

	Eigentümer in Tsd.	Anteil in Prozent
unter 300	22	0,1
300-500	88	0,6
500-700	214	1,4
700-900	412	2,7
900-1100	680	4,4
1100-1300	834	5,4
1300-1500	937	6,0
1500-2000	2333	15,0
2000-3200	4844	31,2
3200-4500	2954	19,0
4500-6000	1324	8,5
6000-7500	422	2,7
über 7500	402	2,6
Sonstige	54,7	0,4

ifh Göttingen

Quelle: Statistisches Bundesamt (2012), Mikrozensus Zusatzerhebung

²² Vgl. DIW (2011).

Die Nettoeinkommensstruktur der Hauseigentümer ist in Tabelle 4 dargestellt. Die Tabelle zeigt, dass nur für einen relativ geringen Teil der Eigentümer eine steuerliche Förderung überhaupt nicht attraktiv sein dürfte. Anhand der Einkommenssteuertabellen kann man grob davon ausgehen, dass bei einem Haushaltsnettoeinkommen von 1.100 bis 1.300 Euro fast keine Steuerschuld vorliegen dürfte (Splittingverfahren). D.h. eine steuerliche Förderung würde bei etwa 9 bzw. knapp 15 Prozent der Eigentümer kaum zusätzliche Sanierungsimpulse auslösen.

Im Falle einer 6.000 Euro teuren Baumaßnahme könnte man bei der progressionsabhängigen Ausgestaltung beispielsweise 600 Euro (10 Prozent) vom Bruttoeinkommen abziehen und müsste so weniger Steuern zahlen. Bei einem niedrigen Grenzsteuersatz würde man allerdings nur geringfügig profitieren. So würde z.B. ein Haushalt mit einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 18.000 Euro jährlich ca. 60 Euro an Steuern sparen, während ein Haushalt mit einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 50.000 Euro ca. 200 Euro, also mehr als das Dreifache einsparen würde. Bei der progressionsunabhängigen Ausgestaltung würde man hingegen in beiden Fällen 180 Euro direkt von der Steuerschuld abziehen können. Damit würde der 50.000 Euro und der 18.000 Euro Haushalt von der gleichen Einsparung profitieren. Grundsätzlich lässt sich somit feststellen, dass eine progressionsunabhängige Steuerförderung einen größeren Personenkreis erreicht als die progressionsabhängige Förderung und deshalb insgesamt eine höhere Anreizwirkung insbesondere in den unteren Einkommensbereichen hat.

Zunächst soll das sozioökonomische Profil des typischen Hauseigentümers aufgestellt werden, um abzuschätzen, welchen Erfolg eine steuerliche Förderung haben würde. Laut Einkommensverteilung in Tabelle 4 haben rund zwei Drittel aller Hauseigentümer ein Haushaltsnettoeinkommen von mehr als 2.000 Euro pro Monat, also mehr als 400 Euro über dem durchschnittlichen verfügbaren Einkommen aller privaten Haushalte in Deutschland.²³

Tabelle 5: Eigenschaften der Eigentümer nach Alter

Alter	Eigentümer (in Tsd.)	Anteil (in Prozent)
unter 25	128	0,8
25-30	288	1,7
30-40	1.691	9,9
40-50	3.873	22,8
50-60	3.616	21,3
60-65	1.435	8,4
über 65	5.968	35,1
Summe	16.999	100

ifh Göttingen

Quelle: Statistisches Bundesamt (2012), Mikrozensus Zusatzerhebung

Weitere Merkmale der Eigentümer sind der Mikrozensus Zusatzerhebung „Bauen und Wohnen“ von 2010 entnommen und in den Tabellen 5 und 6 zusammenfassend dargestellt.

²³ Vgl. Statistisches Bundesamt (2012), Mikrozensus Zusatzerhebung.

Es zeigt sich, dass rund zwei Drittel aller Eigentümer über 50 Jahre alt sind und in Ein- und Zweipersonenhaushalten leben, also zumeist keine Kinder haben. Bei dieser Personengruppe dürfte die Anreizwirkung der steuerlichen Förderung am stärksten ausfallen. Höhere Einkommen und fehlende Kinderfreibeträge ergeben eine hohe Profitabilität von Steuerabschreibungen. Dies gilt sowohl für die progressionsabhängige als auch die progressionsunabhängige Variante von steuerlichen Fördermaßnahmen. Die Eigentümer in den unteren Einkommensklassen würden dagegen von einer direkten KfW-Förderung vergleichsweise mehr profitieren.

Tabelle 6: Eigenschaften der Eigentümer nach Haushaltsgröße

Haushaltsgröße	Haushalte (in Tsd.)	Anteil (in Prozent)
1	4.234	24,9
2	6.903	40,6
3	2.665	15,7
4	2.379	14,0
5	817	4,8
Summe	16.998	100

ifh Göttingen

Quelle: Statistisches Bundesamt (2012), Mikrozensus Zusatzerhebung

Stellen wir nun mithilfe der Daten der Studie von Weiß und Dunkelberg²⁴ die Eigenschaften von sanierenden und nicht-sanierenden Eigentümern gegenüber. Laut den Autoren ist der über 1.200 Fall starke Datensatz repräsentativ. Die Tabellen 7 bis 10 fassen das Verhältnis von Sanierern zu Nichtsanierern zusammen. Man sieht, dass die Gruppe der 50- bis 70-Jährigen den größten Anteil an Sanierern enthält. Man kann vermuten, dass diese Gruppe über relativ hohe finanzielle Ressourcen verfügt und geringere Verpflichtungen bei der Kinderbetreuung hat, beides Faktoren, die die Sanierungswahrscheinlichkeit erhöhen. Bei den über 70-Jährigen und unter 50-Jährigen gibt es hingegen einen deutlich geringeren Saniereranteil (vgl. Tab. 7).

Tabelle 7: Verhältnis Sanierer/Nicht-Sanierer nach Alter (in Prozent)

Alter	Verhältnis Sanierer/ Nichtsanierer
30-40	44,4
40-50	50,0
50-60	80,0
60-70	69,2
über 70	31,6

ifh Göttingen

Quelle: Weiß, J. und Dunkelberg, E. (2010)

²⁴ Vgl. Weiß, J. und Dunkelberg, E. (2010).

Einpersonenhaushalte ausgenommen, nimmt der Saniereranteil mit steigender Kinderanzahl ab (vgl. Tab 8).

Tabelle 8: Verhältnis Sanierer/Nicht-Sanierer nach Haushaltsgröße (in Prozent)

HH Größe	Verhältnis Sanierer/ Nichtsanierer
1	22,2
2	50,0
3	42,9
4 und mehr	37,5

ifh Göttingen

Quelle: Weiß, J. und Dunkelberg, E. (2010)

Die Bildungsstruktur der Sanierer ist etwas diffuser. Es lässt sich aber grob sagen, dass ein höherer Bildungsabschluss die Wahrscheinlichkeit einer Sanierung erhöht (vgl. Tab. 9). Dies könnte unter anderem am höheren Einkommen liegen, das im Allgemeinen mit höheren Abschlüssen einhergeht. Man kann aber auch vermuten, dass der Bildungsgrad positiv mit dem Umweltbewusstsein korreliert.

Tabelle 9: Verhältnis Sanierer/Nicht-Sanierer nach Bildungsniveau (in Prozent)

Abschluss	Verhältnis Sanierer/ Nichtsanierer
Hauptschule	20,0
Lehre	37,5
Mittelschule	68,4
Abitur	40,0
Studium	100,0

ifh Göttingen

Quelle: Weiß, J. und Dunkelberg, E. (2010)

Wenig überraschend ist schließlich, dass der Anteil der Sanierer mit dem Einkommen steigt (vgl. Tab. 10).

Tabelle 10: Verhältnis Sanierer/Nicht-Sanierer nach Nettoeinkommen (in Prozent)

Einkommen (in Tsd.)	Verhältnis Sanierer/ Nichtsanierer
unter 1,5	13,3
1,5-2	50,0
2-2,5	63,6
2,5-3	42,9
3-3,5	80,0
3,5 - 4	150,0
über 4	75,0

ifh Göttingen

Quelle: Weiß, J. und Dunkelberg, E. (2010)

Aus diesem Profil der Sanierer und Nichtsanierer ergibt sich nun ein relativ eindeutiger Zielgruppenvergleich der direkten und indirekten Förderung der energetischen Gebäudesanierung. Die steuerliche Förderung wird vor allem bei besserverdienenden über 50-jährigen Personen ohne Kinder und mit höherem Bildungsniveau Erfolge erzielen. Während sie damit den Großteil der Eigentümer anspricht, gibt es aber eine Gruppe von Eigentümern, die so kaum erreicht werden kann, was die auch zukünftige Bedeutung der KfW-Förderung als paralleles Förderinstrument unterstreicht. Speziell Eigentümer mit niedrigeren Einkommen und größeren Haushalten dürften von der steuerlichen Vergünstigung kaum profitieren. Hier sollte über eine gezielte Aufstockung der KfW-Programme nachgedacht werden, da diese Gruppe von Eigentümern bisher nur eine geringe Sanierungsrate aufweist.

Abschließend soll noch angemerkt werden, dass es keine signifikanten sozioökonomischen Unterschiede zwischen energetischen und nicht-energetischen Sanierern gibt.²⁵ Eine direkte oder indirekte Förderung wird demzufolge in dieser Hinsicht keine differenzierten Impulse setzen können.

3.2 Vergleich einer direkten und steuerlichen bzw. indirekten Förderung in vereinfachten Modellrechnungen

Im Folgenden sollen vereinfachte Modellrechnungen aufzeigen, wie sich die einzelnen Förderinstrumente auf die Amortisationszeiträume auswirken. Beispielhaft werden die Erneuerung der Heizungsanlage und die Dämmung der Außenhülle betrachtet. Modellhaft wird von einem 185 Quadratmeter Einfamilienhaus mit einem Heizenergiebedarf von 200 kWh/m² ausgegangen. Dies entspricht dem Standard eines geräumigen, älteren Hauses und liegt deutlich über dem Niedrigenergiestandard (70kWh/m²).

Im Falle der Heizung werden Vollkosten herangezogen. Bei der Dämmung hingegen werden nur die energetischen Mehrkosten berücksichtigt, d.h. man geht davon aus, dass eine Sanierung der veralteten Fassade vorgenommen wird und betrachtet nur die zusätzlichen Dämmkosten von ca. 10.000 Euro. Viele Untersuchungen zeigen, dass Dämmungen der Außenhülle sehr kostenintensiv sind und deshalb in vielen Fällen nicht unabhängig vom natürlichen Renovierungszyklus vorgenommen werden. Wir gehen im Folgenden davon aus, dass die Dämmung der Außenwand ca. 15 Prozent der Heizenergie einspart,²⁶ was in unserem konkreten Fall 388,50 Euro entspricht.

Die alte Gasheizung (sog. Konstanttemperaturkessel) soll erneuert werden. Die neue Anlage verfügt über moderne Brennwerttechnologie und die Investitionssumme wird wie bei Glasl mit 6.000 Euro veranschlagt.²⁷ Nach Einbeziehung der Anlageneffizienz und Verteilungsverlusten ergibt sich vor und nach dem Umbau jeweils ein Verbrauch von 37.000 bzw. 29.600 kWh pro Jahr.²⁸ Bei gegenwärtigen Gaspreisen (ca. 7 Cent pro kWh)²⁹ ergibt sich bei

²⁵ Vgl. Vgl. Weiß, J. und Dunkelberg, E. (2010), S. 28.

²⁶ Vgl. Glasl, M. (2014).

²⁷ Vgl. ebenda.

²⁸ Vgl. <http://heizkostenrechner.eu> und <http://www.focus.de/immobilien/energiesparen/energiekosten> (letzter Zugriff: 29.04.2014), wie auch Glasl, M. (2014).

²⁹ Vgl. <http://www.verivox.de/verbraucherpreisindex-gas/> (letzter Zugriff: 29.04.2014).

der Heizungsmodernisierung im ersten Jahr eine Einsparung von 518 Euro. Bei einer angenommenen Steigerung der Energiepreise um durchschnittlich 5 Prozent pro Jahr (einschl. Inflation) erhöhen sich die darauffolgenden Einsparungen entsprechend.

Das Ziel der Untersuchung ist es, die Amortisationszeiträume der Investitionen in verschiedenen Szenarien zu ermitteln und speziell zwischen den einzelnen Förderinstrumenten zu vergleichen.

Im *Szenario „Kreditzahlung“* wird angenommen, dass der Investor die komplette Investitionssumme bei gegenwärtig niedrigen Zinssätzen (2,85 %) als Bankdarlehen aufnimmt.³⁰ Dabei profitiert der Schuldner bei der Rückzahlung zusätzlich von einer angenommenen Inflationsrate von jährlich einem Prozent. Die nächsten drei Szenarien beziehen unterschiedliche staatliche Förderungen ein. So wird im *Szenario „KfW Kreditzahlung“* von dem zinsverbilligten Darlehen (1 %) ausgegangen, welches momentan angeboten und für die ersten 10 Tilgungsjahre garantiert wird.³¹ Weiterhin profitiert der KfW-geförderte Sanierer von einem Tilgungszuschuss in Höhe von 5 Prozent des Zusagebetrages, wenn der Standard des KfW-Effizienzhauses 100 als Referenzhaus laut aktuell gültiger Energieeinsparverordnung erreicht wird (wovon hier ausgegangen wird).³²

Die beiden steuerlichen Förderinstrumente gehen von den bereits weiter oben beschriebenen progressionsabhängigen und progressionsunabhängigen Modellen aus. D.h. im progressiven Modell profitieren mittlere und hohe Einkommensschichten durch die Verringerung ihrer hohen Grenzsteuersätze deutlich mehr als Geringverdiener. Das Median-Haushaltseinkommen in Deutschland lag im Jahre 2012 laut Statistischem Bundesamt bei ca. 47.900 Euro. Gehen wir vereinfachend davon aus, dass dies das zu versteuernde Einkommen darstellt, so entsteht eine Steuerschuld von 7.878 Euro (2014, Splittingverfahren, keine Kirchensteuer).³³ Bei der progressionsabhängigen Steuerförderung kann nun 10 Prozent des Investitionsbetrages vom zu versteuernden Einkommen abgezogen werden (bei einer maximalen Förderdauer von 10 Jahren). Im Falle der Heizungsmodernisierung entspricht dies also einem jährlichen Betrag von 600 Euro (Bei der Dämmung sind es 1000 Euro). Damit verringert sich die Steuerschuld um 181 Euro (bei der Dämmung sind es 301 Euro). Bei einem Haushaltseinkommen von 20.000 Euro beträgt die Ersparnis nur noch 100 Euro (166 Euro bei Dämmung). Bei einem Haushaltseinkommen von 15.000 Euro und weniger liegt keine Steuerschuld vor, es entsteht also kein steuerlicher Vorteil.

Das progressionsunabhängige Modell, auf der anderen Seite, bevorteilt den 48.000- und 20.000-Euro-Haushalt gleichermaßen. Beide vermindern ihre Steuerschuld um 3 Prozent des Investitionsbetrages, sparen also 180 Euro bei der Heizung und 300 Euro im Falle einer Dämmung. Haushalte ohne Steuerschuld (Haushaltseinkommen von 15.000 Euro und weniger) profitieren in beiden Fällen nicht.

Tabelle 11 stellt die Amortisationszeiträume in den unterschiedlichen Szenarien zusammenfassend dar. Im Benchmarkszenario „Kreditzahlung“ ist die neue Heizung ab dem 10. Jahr

³⁰ Vgl. <http://hypotheken.focus.de/rechner/focus/schnellcheck.aspx> (letzter Zugriff: 29.04.2014). Der Hypothekenvergleich diente als Quelle des angenommenen Zinssatzes von 2,85 %.

³¹ Vgl. KfW (2013b).

³² Vgl. ebenda.

³³ Vgl. <http://www.zinsen-berechnen.de/einkommensteuerrechner.php> (letzter Zugriff: 29.04.2014).

rentabel, bei der Außenwanddämmung bedarf es immerhin 19,3 Jahre bis dies der Fall ist. Das Szenario „KfW-Kreditzahlung“ vermindert die Amortisationszeit nur leicht. Bei der Heizungsmodernisierung beträgt die Amortisationszeit nun 9 Jahre, bei der Dämmung 18,1 Jahre.

Es zeigt sich insgesamt, dass die steuerlichen Instrumentarien stärker greifen als die bisherigen Mechanismen über die KfW-Förderung. Bei der Heizungserneuerung ist der Effekt zwar nur unwesentlich größer – die Amortisation sinkt maximal auf 7,9 Jahre, bei der Dämmung ist er dafür aber wirtschaftlich bedeutender. Hier verringert sich der Amortisationszeitraum im besten Fall auf 13 Jahre.

Es ist weiterhin erkennbar, dass die progressive und nicht-progressive Förderung verschiedene Einkommensschichten unterschiedlich stark betreffen. So entfaltet sich bei der progressiven Förderung der stärkste Fördereffekt nur beim Haushaltseinkommen von 80.000 Euro. Bei einem Haushaltseinkommen von 20.000 Euro entspricht die Amortisationszeit der steuerlichen Förderung dem KfW-Kredit. Die progressionsunabhängige Ausgestaltung hingegen vermindert auch im 20.000-Euro-Haushalt die Amortisationszeiträume entscheidend, würde also insgesamt stärkere Sanierungsimpulse in den unteren Einkommensschichten setzen.

Tabelle 11: Amortisationszeiträume (in Jahren) - Modellrechnungen

	Kreditzahlung	KfW Kredit	Steuerliche Förderung (mit Kredit)			
			Progressionsabhängig		Progressionsunabhängig	
Heizanlage (Vollkosten)	10	9	EK 80	7,9	EK 80	8,3
			EK 48	8,3	EK 48	8,3
			EK 20	9,1	EK 20	8,3
			EK 15	10,2	EK 15	10
Dämmung Außenhülle (Mehrkosten)	19,3	18,1	EK 80	13	EK 80	13,9
			EK 48	13,9	EK 48	13,9
			EK 20	16,2	EK 20	13,9
			EK 15	19,5	EK 15	19,5

ifh Göttingen

EK 80 – Haushaltseinkommen von 80.000 Euro, EK 48 – Haushaltseinkommen von 48.000 Euro etc.

Quelle: Eigene Berechnungen, Erläuterung der Annahmen im Text

3.3 Zusammenfassung und Diskussion

Der Sanierungsbedarf der deutschen Wohngebäude ist hoch und stellt damit ein erhebliches Potenzial für die Erreichung der Klimaschutzziele der Bundesregierung dar. Die bisherige Förderung hat es nicht vermocht, genügend Modernisierungsanreize zu setzen. Die Sanierungsrate ist weiterhin zu niedrig, um die Einsparungsziele der Bundesregierung zu erreichen. Eine steuerliche Förderung kann hier ansetzen und, von Niedrigeinkommenshaushalten abgesehen, die Amortisationszeiträume von energetischen Sanierungen deutlich verkürzen. Nur etwa 10 Prozent der Eigentümer würden nicht von einer steuerlichen Förderung profitieren, da keine Steuerschuld vorliegt. Eine progressionsunabhängige Förderung schließt prinzipiell einen höheren Anteil der Eigentümer ein als eine progressionsabhängige Förderung und hätte deshalb eine höhere Anreizwirkung.

In den hier präsentierten Modellrechnungen hat sich die Amortisationszeit von energetischen Sanierungsmaßnahmen durch die Förderung im Fall der Heizungserneuerung um rund 1 bis 2 Jahre, im Fall der Dämmung um gut 1 bis 6 Jahre verringert. Geht man also davon aus, dass für Hauseigentümer ausschließlich monetäre Erwägungen ausschlaggebend sind, ist eine Steigerung der Sanierungsrate zu erwarten. Realistischerweise sind jedoch nicht-monetäre Belastungen (z.B. Lärm oder langwierige Antragsprozeduren) ebenfalls in das Kosten-Nutzen Kalkül des potenziellen Investors mit einzubeziehen, so dass der tatsächliche Anstieg der Sanierungsrate geringer ausfallen dürfte. Entsprechend ist eine exakte Voraussage der Sanierungsentwicklung nicht möglich. Insbesondere die Mitnahmeeffekte, die bei energetischen Sanierungen relativ hoch sein dürften, sind nur schwer abschätzbar. Während die Implementierung einer steuerlichen Förderung die Sanierungsrate sicherlich erhöhen wird, bleibt offen, ob allein durch die Einführung der steuerlichen Förderung der energetischen Gebäudesanierung die angestrebten 2 Prozent erreicht werden.

Wie bei allen Modellrechnungen liegen auch den oben beschriebenen Amortisationsberechnungen eine Reihe von Annahmen zugrunde. Verändert man diese Variablen zu Ungunsten der Wirtschaftlichkeit von Sanierungsmaßnahmen, ergeben sich folgende Resultate. So verlängern sich bei einer niedrigeren Energiepreissteigerung von nur 1,5 Prozent pro Jahr (statt 5 Prozent) die Amortisationszeiträume in allen Szenarien. Im Benchmarkszenario „Kreditzahlung“ verlängert sie sich bei der Heizungsmodernisierung von 10 auf 12 Jahre, und bei der Dämmung von 19,3 auf 27 Jahre. Im Fall einer geringeren Energieverteuerung würden also deutlich weniger Sanierungsinvestitionen getätigt werden. Erhöht man hingegen den Kreditzinssatz auf 4,5 Prozent, was bei einem Teil der Sanierer aufgrund ihrer mangelnden Bonität vermutlich ohnehin realistisch ist, dann verlängert sich die Amortisationszeit im Benchmarkszenario bei der Heizung von 10 auf 11 Jahre und bei der Dämmung von 19,3 auf fast 23 Jahre. Im Fall eines höheren Marktzinssatzes dürfte der verbilligte KfW-Kredit im Vergleich mit der steuerlichen Förderung attraktiver werden, jedenfalls solange, bis die KfW ihre Zinssätze entsprechend der Kapitalmarktentwicklung nach oben anpasst.

Neben den kürzeren Amortisationszeiträumen bei steuerlicher Förderung profitieren die Sanierer zusätzlich von einem niedrigeren bürokratischen Aufwand. Die KfW-Anträge sind recht umfangreich und komplex, und das Antragsprozedere muss vor Baubeginn abgeschlossen sein. Die steuerliche Förderung hingegen ist im Rahmen der ohnehin fälligen Einkommensteuererklärung vergleichsweise einfach; zumal in vielen Fällen die Steuererklärung an einen Steuerberater abgegeben wird. Jedoch muss bei beiden Förderwegen der erreichte energetische Standard nach der Sanierung in Form eines Sachverständigengutachtens nachgewiesen werden.³⁴

Zuletzt ist noch darauf hinzuweisen, dass die KfW-Förderung sehr viel mehr Differenzierungsmöglichkeiten bietet, als das bei einer steuerlichen Förderung der energetischen Gebäudesanierung möglich bzw. praktikabel ist. So fällt die KfW-Förderung je nach angestrebtem bzw. erreichtem Energieeffizienzniveau unterschiedlich hoch aus, während die steuerliche Förderung wie im Gesetzentwurf von 2011 nur einen Energiestandard (hier 85 Prozent des Referenzgebäudes nach EnEV) als Voraussetzung für die steuerliche Abschreibung vorschreibt. In Tabelle 12 sind noch einmal die wesentlichen

³⁴ Vgl. Finanztest (2010).

Unterscheidungsmerkmale der KfW-Förderung im Vergleich zur steuerlichen Förderung zusammengefasst.

Tabelle 12: Vergleich von KfW- und steuerlicher Förderung der energetischen Gebäudesanierung

	Steuerliche Förderung	KfW Förderung
Anreize für verschiedene Sanierungsstandards	nicht differenziert	differenziert nach KfW Standard
Amortisationszeitraum	kürzer	länger
Bürokratischer Aufwand	geringer	höher
Zielgruppen	schließt Geringverdiender aus	keine Ausschlüsse

ifh Göttingen

Ein Blick nach Amerika zeigt, dass steuerliche Förderungen zur Erreichung von Klimaschutzziele erfolgreich genutzt werden können, die Wirkung jedoch stark von der konkreten Ausgestaltung abhängt. Gallagher und Muehlegger verglichen die Anreizwirkung von Einkommensteuer und Mehrwert-/Verkaufssteuervergünstigungen auf den Kauf von Automobilen mit kraftstoffsparender Hybridtechnologie.³⁵ Dabei zeigte sich, dass nicht nur die Höhe der steuerlichen Förderung, sondern auch deren Art eine entscheidende Rolle bei der Stärke der Anreizwirkung spielt. Die Mehrwertsteuervergünstigung hatte bei gleicher Förderhöhe einen zehnfach höheren Effekt auf Automobilkäufe als die Einkommenssteuerförderung. Dieser signifikante Unterschied lässt sich möglicherweise durch die zusätzlichen (nicht-monetären) Kosten bei der Bearbeitung der Steuererklärung und die zeitversetzten Gewinne erklären.

In Amerika hat sich gezeigt, dass eine Steuervergünstigung positive Effekte auf die energetische Gebäudesanierung haben kann. Als Reaktion auf die Ölkrisen in den 1970er Jahren, implementierte die damalige amerikanische Regierung sowohl auf föderaler als auf bundesstaatlicher Ebene eine steuerliche Förderung von Investitionen in die energetische Beschaffenheit von Wohnhäusern, welche 1985 auslief. Hassett und Metcalf wiesen nach, dass eine Verringerung der Steuerlast durch das Absetzen von Sanierungsinvestitionen eine deutliche Erhöhung der Investitionstätigkeit zur Folge hatte.³⁶

³⁵ Gallagher, K. S. und Muehlegger, E. (2011).

³⁶ Hassett, K. A. und Metcalf, G. E. (1995).

4. Fiskalische Effekte der steuerlichen Förderung von energetischen Sanierungsmaßnahmen an Wohngebäuden

Ziel dieses Kapitels ist es, die fiskalischen Wirkungen der steuerlichen Förderung der energetischen Gebäudesanierung auf die öffentlichen Haushalte zu analysieren. Dabei wird von dem bereits oben erwähnten Gesetzentwurf zur steuerlichen Förderung von energetischen Sanierungsmaßnahmen an Wohngebäuden von 2011 ausgegangen, der schließlich im Bundesrat gescheitert ist. Für die geplante steuerliche Förderung war seinerzeit ein Budgetvolumen von insgesamt 1,5 Mrd. Euro vorgesehen.

Das unterstellte Steuerermäßigungsvolumen von 1,5 Mrd. Euro bedeutet Steuerminder-einnahmen für die Gebietskörperschaften in gleicher Höhe. In der nachfolgenden Modellrechnung wird davon ausgegangen, dass genau in diesem Umfang fiskalische Mittel verloren gehen, weil Steuerpflichtige in diesem Umfang Erstattungen beanspruchen. Dabei bleibt jedoch unberücksichtigt, dass durch die steuerlichen Fördermittel Investitionen ausgelöst werden, die um ein Vielfaches höher als die Förderung sind und die ihrerseits zu zusätzlichen Steuereinnahmen und Sozialversicherungsabgaben führen. Die steuerliche Fördermaßnahme kann zur Entlastung des Staatshaushalts beitragen, wenn sie zu Erhöhungen der staatlichen Einnahmen oder Reduzierungen der staatlichen Ausgaben führt, die die Steuerminder-einnahmen für die Maßnahme übersteigen. Die vom Umfang her bedeutsamsten Einnahmen des Staates sind in diesem Zusammenhang Mehreinnahmen bei der Mehrwertsteuer, der Lohn- bzw. Einkommensteuer, den Ertragssteuern sowie bei den Sozialversicherungsbeiträgen. Die Minderausgaben des Staates ergeben sich aus der Reduktion der staatlichen Transferleistungen, falls vormals Arbeitslose durch die ausgelösten Investitionen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gekommen sind. Zur tatsächlichen Abschätzung des fiskalischen Effekts dieser Maßnahme ist es also erforderlich, diese zusätzlichen Einnahmen bzw. Minderausgaben einzubeziehen, um den Nettofiskaleffekt der steuerlichen Förderung der energetischen Gebäudesanierung zu ermitteln. Dabei hängt das Ausmaß der Effekte auf die öffentlichen Haushalte wesentlich davon ab, in welchem Umfang das geförderte Investitions- bzw. Auftragsvolumen unmittelbar auf die steuerliche Förderung zurückzuführen ist und inwieweit durch das zusätzliche Arbeitsvolumen neue Arbeitsplätze entstehen.

Entsprechend werden in der folgenden Analyse die Mehreinnahmen infolge der durch die steuerliche Förderung ausgelösten Investitionen bei den beiden wichtigsten bzw. aufkommensstärksten Steuern (Mehrwertsteuer und Lohnsteuer) sowie die Mehreinnahmen bei den Sozialversicherungsabgaben aufgezeigt. Abschließend werden daraus Schlussfolgerungen in Bezug auf die fiskalischen Wirkungen abgeleitet.

Ein Gutachten des Forschungszentrums Jülich kommt für die KfW-Förderprogramme „Energieeffizient Bauen und Sanieren“ und „Energieeffiziente Infrastruktur“ für das Förderjahr 2011 zu dem Ergebnis, dass durch das Kreditvolumen in Höhe von 6,6 Mrd. Euro insgesamt Investitionen in Höhe von 18,6 Mrd. Euro gefördert wurden.³⁷ Die induzierten Investitionen, das heißt die unmittelbar angestoßenen Investitionen, belaufen sich auf 8,9 Mrd. Euro. Die durch die KfW-Programme geförderten Bauinvestitionen und Beschäftigungseffekte wirken dabei in zweierlei Hinsicht auf die öffentlichen Haushalte: Auf der Einnahmenseite ergaben

³⁷ Vgl. Kuckshinrichs, W. u.a. (2012), S. 5 ff.

sich 2011 zusätzliche Abgaben und Steuern der Unternehmen und Arbeitnehmer in Höhe von 7,4 Mrd. Euro. Durch Neueinstellungen sanken darüber hinaus vor allem die Ausgaben für Arbeitslosengeld und Sozialleistungen. Durch eingesparte Kosten aufgrund sinkender Arbeitslosigkeit standen den öffentlichen Haushalten rund 2,7 Mrd. Euro mehr zur Verfügung. Zusammen genommen profitierte der Staat von Mehreinnahmen und geringeren Ausgaben in Höhe von rund 10,1 Mrd. Euro. Für das Jahr 2011 ergab sich damit folgende Hebelwirkung der hierfür insgesamt eingesetzten 952 Mio. Euro Haushaltsmittel: Jeder eingesetzte „Förder-Euro“ spülte den öffentlichen Haushalten einen Ertrag von etwa 11 Euro in die Kassen.³⁸

Das kommt vor allem regionalen Handwerkern und Bauunternehmen zugute, an die die Aufträge zumeist vergeben werden. In der Folge haben diese rund 253.000 Arbeitsplätze geschaffen oder gesichert, knapp die Hälfte davon unmittelbar durch die KfW-Mittel angestoßen. Insgesamt kommen die Gutachter zu dem Schluss, dass die KfW-Programme im Bereich „Energieeffizientes Bauen und Sanieren“ und „Energieeffiziente Infrastruktur“ aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive als erfolgreiches wohnungswirtschaftliches und klimapolitisches Instrument bewertet werden müssen mit positiven Effekten auf die öffentlichen Haushalte und die Haushalte der Sozialversicherungsträger.³⁹ Dabei hängt das Ausmaß der Effekte auf die öffentlichen Haushalte wesentlich davon ab, in welchem Umfang das induzierte Arbeitsvolumen durch zusätzliche Nachfrage nach Arbeitskräften bedient wird bzw. zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden.

Im Folgenden sollen in einer Kurzanalyse die Budgetwirkungen der steuerlichen Förderung der energetischen Gebäudesanierung auf die öffentlichen Haushalte ermittelt werden. Dabei fokussiert die Analyse auf die kurzfristigen fiskalischen Effekte, d.h. auf die Budgetwirkungen im Jahr der Maßnahme. Den Mindereinnahmen der steuerlichen Fördermaßnahme werden die Mehreinnahmen aus den beiden wichtigsten bzw. aufkommensstärksten Steuern, der Mehrwertsteuer und der Lohnsteuer, sowie die zusätzlichen Sozialversicherungsabgaben gegenübergestellt, die aus den durch die Maßnahme ausgelösten Investitionen resultieren. Ferner werden die vermiedenen Ausgaben des Staates für Arbeitslose berücksichtigt, die durch die Investitionen in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung kommen.

Voraussetzung für die Bewertung des Maßnahmenerfolgs aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist, dass die Investitionen unmittelbar durch die Maßnahme induziert sind und nicht auch ohne die steuerliche Förderung vorgenommen worden wären. Inwieweit die energetischen Gebäudeinvestitionen auch ohne Unterstützung bspw. durch KfW-Förderprogramme oder hier durch steuerliche Entlastung durchgeführt worden wären, entzieht sich allerdings der Analyse. Von daher sind mögliche Mitnahmeeffekte spekulativ, aber dennoch in gewissem Umfang nicht auszuschließen. Allerdings wird die Mitnahmeproblematik dadurch relativiert, dass viele durch einschlägige Förderprogramme z.B. der KfW erst für das Thema „Energieeinsparung“ sensibilisiert werden und infolge dessen Investitionen tätigen. Darüber hinaus hat eine Untersuchung zur energetischen Qualität des Gebäudebestandes ergeben, dass energetische Maßnahmen im Gebäudebestand, die ohne KfW-Förderung durchgeführt

³⁸ Bezogen auf die geförderten Investitionen. Vgl. ebenda, S. 7.

³⁹ Vgl. ebenda, S. 112 f.

wurden, zwar besser als nach der Energieeinsparverordnung (EnEV) gefordert ausgeführt wurden, aber deutlich schlechter als in den KfW-Programmen verlangt.⁴⁰

In dieser Analyse wird in der Modellrechnung davon ausgegangen, dass der Mitnahmeeffekt bei der steuerlichen Förderung der energetischen Gebäudesanierung 30 Prozent beträgt. Dieser relativ hohe Prozentsatz trägt der Tatsache Rechnung, dass ein nicht unerheblicher Teil der energetischen Sanierungsmaßnahmen an Wohngebäuden auch außerhalb der KfW-Förderung erfolgt. Konkret bedeutet dies, dass in der Modellrechnung die durch die steuerliche Förderung ausgelösten Investitionen um potenzielle Mitnahmeeffekte in Höhe von 30 Prozent bereinigt bzw. verringert werden. Bei den so bereinigten verbleibenden Investitionen handelt es sich demnach um durch die steuerliche Fördermaßnahme unmittelbar induzierte Investitionen, d.h. die Investitionen wären ohne die steuerliche Förderung nicht erfolgt.

Modellrechnung

Die nachfolgende Modellrechnung geht von folgenden Annahmen aus:⁴¹

- Es kommt bei voller Jahreswirkung der Maßnahme zu Steuermindereinnahmen in der maximal hierfür vorgesehenen Höhe von 1,5 Mrd. Euro pro Jahr.
- Es werden nur energetische Gesamtsanierungen nach KfW-Effizienzstandard 85 oder besser steuerlich gefördert.
- Die steuerlich abzugsfähigen Investitionen werden bei 75.000 Euro gedeckelt.
- Die steuerliche Förderung erfolgt progressionsabhängig; angenommener durchschnittlicher Grenzsteuersatz 30 Prozent.
- Unterstellter Mitnahmeeffekt von 30 Prozent.
- Beschäftigungseffekt: die induzierten Investitionen werden je zur Hälfte durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und geringfügige Beschäftigung bedient.

Den Steuermindereinnahmen für die Maßnahme in Höhe von 1,5 Mrd. Euro entspricht bei dem angenommenen Grenzsteuersatz von 30 Prozent ein Gesamtinvestitionsvolumen von 5 Mrd. Euro. Den Steuermindereinnahmen stehen zunächst bereits kurzfristig wirksame Mehreinnahmen bei der Mehrwertsteuer in Höhe von 559 Mio. Euro gegenüber. Diese errechnen sich durch die insgesamt ausgelösten Investitionen von 5 Mrd. Euro, bereinigt um 30 Prozent Mitnahmeeffekte, ergibt ein induziertes Investitionsvolumen von 3,5 Mrd. Euro. In diesen (Brutto-)Investitionen sind 19 Prozent Mehrwertsteuer, also 559 Mio. Euro enthalten (Nettoinvestitionsvolumen: 2,94 Mrd. Euro).

Die induzierten Investitionen führen annahmegemäß zur Hälfte zu neuer sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (Nettoinvestitionsvolumen von 2,94 Mrd. Euro / 2 = 1,47 Mrd. Euro). Bei einem angenommenen Lohnsteuersatz von durchschnittlich 20 Prozent ergeben sich 294 Mio. Euro zusätzliche Lohnsteuereinnahmen. Die andere Hälfte der induzierten Investitionen wird durch geringfügige Beschäftigung erbracht. Hierfür müssen pauschal rund

⁴⁰ Vgl. Diefenbach, N. u.a. (2010), S. 4 ff.

⁴¹ Die Annahmen der Modellrechnung orientieren sich weitgehend am Gesetzentwurf zur steuerlichen Förderung von energetischen Sanierungsmaßnahmen an Wohngebäuden von 2011.

30 Prozent für Steuern und Sozialabgaben an die Knappschaft abgeführt werden. Der Lohnsteueranteil hiervon beträgt 2 Prozent. Daraus ergeben sich zusätzliche Lohnsteuereinnahmen aus geringfügiger Beschäftigung in Höhe von 29 Mio. Euro (1,47 Mrd. € * 0,02). Insgesamt betragen damit die Mehreinnahmen bei der Lohnsteuer insgesamt 323 Mio. Euro.

Daneben spülen allein die zusätzlichen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 588 Mio. Euro Sozialabgaben in die Kassen der Sozialversicherungsträger (1,47 Mrd. € * 0,4).⁴² Dazu erhalten die Rentenversicherungs- und Krankenkassen zusammen noch 412 Mio. Euro Sozialversicherungsbeiträge aus geringfügiger Beschäftigung, die von den Arbeitgebern pauschal an die Knappschaft abgeführt werden müssen (entspricht einem Anteil von 28 Prozent der Pauschalabgaben; 1,47 Mrd. € * 0,28).⁴³ Damit belaufen sich die zusätzlichen Einnahmen bei den Sozialversicherungsträgern auf insgesamt 1 Mrd. Euro.

Schließlich sind zur Berechnung der Haushaltseffekte auch die vermiedenen Kosten für Arbeitslosigkeit relevant, wobei hier in der Modellrechnung nur die neu entstandenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten berücksichtigt worden sind. Nach Angaben des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) beliefen sich die gesamtfiskalischen Kosten eines Arbeitslosen 2012 auf 18.600 Euro.⁴⁴ Davon sind 55 Prozent Ausgaben für Sozial- und Versicherungsleistungen, die in erster Linie von der Bundesagentur für Arbeit, den Kommunen sowie den verschiedenen Sozialversicherungskassen zu tragen sind. Diese Ausgaben werden vermieden, wenn zusätzlicher Arbeitsbedarf durch zusätzlich Beschäftigung vormals Arbeitsloser bedient wird. Bei rund 49.000 neu entstandenen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen entspricht das insgesamt einer Kosteneinsparung von 501 Mio. Euro (18.600 € * 0,55 * 49.000).

Die nachfolgende Tabelle 13 zeigt, dass Mindereinnahmen für die steuerliche Fördermaßnahme in Höhe von 1,5 Mrd. Euro insgesamt 2,38 Mrd. Euro an zusätzlichen Einnahmen bzw. Ausgabensparnis gegenüberstehen. Hieraus resultiert ein Nettofiskaleffekt von 883 Mio. Euro. Dies bedeutet, dass sich eine positive Nettowirkung auf die öffentlichen Haushalte ergibt, die die veranschlagten Steuermindereinnahmen deutlich übersteigt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass aufgrund der induzierten Investitionen neben Mehreinnahmen aus der Mehrwertsteuer und Lohnsteuer auch zusätzliche Einnahmen aus der Körperschaftsteuer und aus Ertragssteuern anfallen, die die positiven Budgetwirkungen noch erhöhen.

⁴² Gesetzliche Rentenversicherung: 18,9 %; gesetzliche Krankenversicherung: 15,5 %; Arbeitslosenversicherung: 3 %; gesetzliche Pflegeversicherung: 2,05 %. Hier ist einfachheitshalber mit einer Sozialabgabenquote von 40 % gerechnet worden.

⁴³ Der Pauschalabzug von ca. 30 % bei geringfügiger Beschäftigung (sog. 450-Euro-Jobs) teilt sich auf in 15 % Rentenversicherung, 13 % Krankenversicherung und 2 % pauschale Lohnsteuer.

⁴⁴ Die gesamtfiskalischen Kosten beinhalten auch steuerliche Einnahmeausfälle, die hier jedoch nicht berücksichtigt worden sind. Vgl. Hausner, K. H. u.a.(2014), S. 2.

Tabelle 13: Fiskalische Effekte der steuerlichen Förderung der energetischen Gebäudesanierung mittels induzierter Investitionen (in Mio. Euro)

Steuermindereinnahmen durch die Fördermaßnahme ¹⁾	-1.500
Mehrwertsteuer (auf induzierte Investitionen) ²⁾	+559
Lohnsteuer	
— auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ³⁾	+294
— auf geringfügige Beschäftigung ⁴⁾	+29
SV-Beiträge	
— auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ⁵⁾	+588
— auf geringfügige Beschäftigung ⁶⁾	+412
Vermiedene Ausgaben Arbeitslosigkeit ⁷⁾	+501
Nettofiskaleffekt⁸⁾	+ 883

ifh Göttingen

Quelle: eigene Berechnungen

- 1) Steuermindereinnahmen bei voller Jahreswirkung und vollständiger Ausschöpfung der Maßnahme.
- 2) Unmittelbar durch die Maßnahme ausgelöste Investitionen bei einem unterstellten Mitnahmeeffekt von 30 Prozent. Die so induzierten (bereinigten) Investitionen betragen 3,5 Mrd. Euro.
- 3) Unterstellt ist, dass das induzierte Investitionsvolumen zu 50 Prozent durch neue sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bedient wird (entspricht rund 49.000 neue Arbeitsplätze). Angenommen ist ein durchschnittlicher Lohnsteuersatz von 20 Prozent.
- 4) Entsprechend wird die andere Hälfte des Investitionsvolumens durch geringfügige Beschäftigung mit einem pauschalen Abzug für Lohnsteuer und Sozialabgaben von 30 Prozent erbracht. Hiervon entfallen 2 Prozent auf Lohnsteuer.
- 5) Angenommen ist eine Sozialabgabenquote von 40 Prozent.
- 6) Von dem pauschalen Abzug in Höhe von 30 Prozent entfallen 28 Prozent auf Sozialabgaben.
- 7) Bei durchschnittlichen Ausgaben für Sozial- und Versicherungsleistungen für einen Arbeitslosen von 10.230 Euro pro Jahr.
- 8) Saldo der Steuermindereinnahmen und summierten Mehreinnahmen

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass trotz der eher konservativen bzw. vorsichtigen Annahmen (unterstellt ist ein relativ geringer Durchschnitts- und Grenzsteuersatz sowie relativ hohe Mitnahmeeffekte; Beschäftigungseffekte nur halb so hoch wie theoretisch möglich angenommen) die Analyse der steuerlichen Förderung der energetischen Gebäudesanierung positive Wirkungen auf die öffentlichen Haushalte ergibt. In der Modellrechnung werden die kalkulierten Steuermindereinnahmen von 1,5 Mrd. Euro um rund 159 Prozent durch Steuernehmereinnahmen an anderer Stelle und Ausgabenersparnisse übertroffen. Insgesamt ergibt sich hier ein positiver Nettofiskaleffekt in Höhe von 883 Mio. Euro. Damit finanziert sich die steuerliche Förderung von energetischen Sanierungsmaßnahmen nicht nur vollständig selbst, sondern leistet darüber hinaus noch einen positiven Beitrag zu den öffentlichen Haushalten.

5. Fazit

Im Energiekonzept der Bundesregierung vom Herbst 2010 sind sehr ambitionierte Energieeinsparungs- und Klimaschutzziele festgelegt: Bis 2020 sollen die Treibhausgasemissionen um 40 Prozent und bis 2050 um mindestens 80 Prozent – jeweils gegenüber 1990 – reduziert werden.⁴⁵ Ein zentraler Schlüssel zur Erreichung der Ziele ist die energetische Sanierung des Gebäudebestandes. Denn auf den Gebäudebereich entfallen rund 40 Prozent des Energieverbrauchs und etwa ein Drittel der CO₂-Emissionen. Knapp drei Viertel des Wohngebäudebestandes ist vor 1979, also vor Inkrafttreten der ersten Wärmeschutzverordnung entstanden und unter energetischen Gesichtspunkten stark sanierungsbedürftig.⁴⁶ Entsprechend groß sind die Potenziale zur Energie- und CO₂-Einsparung. Im Energiekonzept ist als Ziel festgelegt, bis 2050 einen nahezu klimaneutralen Gebäudebestand zu erreichen.⁴⁷ Dazu bedarf es jedoch, und darin sind sich alle Experten einig, einer erheblichen Ausweitung der bisherigen Sanierungsaktivitäten. Entsprechend wird im Energiekonzept eine Verdoppelung der energetischen Sanierungsrate auf 2 Prozent angestrebt.⁴⁸

Bislang erfolgt die Förderung der energetischen Gebäudesanierung im Wesentlichen über einschlägige KfW-Programme. Eine steuerliche Förderung gibt es, abgesehen vom Steuerbonus für Handwerkerleistungen, bislang nicht.⁴⁹ Die vorliegende Studie geht der Frage nach, ob eine steuerliche Förderung in Ergänzung der bestehenden KfW-Förderung ein geeignetes Mittel ist, die energetische Gebäudesanierung entsprechend zu forcieren, sodass das Sanierungstempo entsprechend erhöht wird. Darüber hinaus werden die finanziellen Auswirkungen der Steuerförderung auf die öffentlichen Haushalte grob quantifiziert.

Als eines der Haupthindernisse ist die mangelnde Wirtschaftlichkeit von Gebäudesanierungen anzusehen, zumal die Einsparpotenziale für energetische Sanierungsmaßnahmen aufgrund des langen Zeithorizonts und zahlreicher Unwägbarkeiten für den Investor höchst unsicher sind. Anhand von Modellrechnungen macht die vorliegende Untersuchung deutlich, dass sich die Amortisationszeiten von energetischen Sanierungsinvestitionen durch steuerliche Anreize teilweise erheblich verkürzen. In welchem Umfang dies der Fall ist, hängt neben der konkreten Ausgestaltung der Steuerförderung in erster Linie von der Einkommenshöhe des Investors ab. Nur etwa 10 Prozent der Eigentümer würden dabei nicht von einer steuerlichen Förderung profitieren, da bei ihnen aufgrund ihres geringen Einkommens keine Steuern anfallen. Allgemein lässt sich feststellen, dass Investoren mit einem höheren Einkommen bei einer progressionsabhängigen Förderung stärker profitieren als bei einer progressionsunabhängigen Ausgestaltung der Förderung. Dabei ist der Kreis der Begünstigten bei der progressionsunabhängigen Variante prinzipiell größer als bei der progressionsabhängigen Förderung.

Wie sich die Förderungsalternativen im Einzelnen auswirken, lässt sich nur bestimmen, wenn man konkrete Sanierungsmaßnahmen wie hier exemplarisch die Erneuerung der

⁴⁵ Vgl. BMWi (2010), S. 5.

⁴⁶ Vgl. Kornhardt, U. (2010), S. 20 ff.

⁴⁷ Vgl. BMWi (2010), S. 22 ff.

⁴⁸ Vgl. ebenda.

⁴⁹ Der Steuerbonus für Handwerkerleistungen bildet mit maximal 1.200 Euro Abzug von der Steuerschuld nur einen relativ geringen Anreiz für energetische Sanierungsmaßnahmen.

Heizungsanlage und die Dämmung der Gebäudeaußenhülle betrachtet. Die Analyse zeigt, dass sich bei beiden Sanierungsmaßnahmen die Amortisationszeiträume gegenüber der Referenzsituation ohne Förderung zum Teil erheblich verringern. Sieht man einmal von den Geringverdienerhaushalten mit einem Einkommen von 15.000 Euro pro Jahr und darunter ab, zeigt sich, dass sowohl bei der Heizungserneuerung als auch bei der Fassadendämmung die Investoren von der Steuerförderung stärker profitieren als von der KfW-Förderung. Im Falle der Heizungserneuerung verkürzt sich der Amortisationszeitraum bei der steuerlichen Förderung im Vergleich zur KfW-Förderung bei einem durchschnittlichen Einkommen von 48.000 Euro pro Jahr von 9 auf rund 8 Jahre und damit um rund 10 Prozent. Im Fall der Wärmedämmung macht sich der finanzielle Vorteil der Steuerförderung noch deutlich stärker bemerkbar: Hier verringert sich die Amortisationszeit von 18 Jahren bei KfW-Förderung auf 16 bis – im besten Fall – 13 Jahre, je nach Ausgestaltungsvariante der Steuerförderung und der individuellen Einkommenshöhe.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass eine steuerliche Förderung der energetischen Gebäudesanierung eine sinnvolle Ergänzung der bestehenden und bewährten KfW-Förderung darstellt, weil zusätzliche Anreize für Investoren in diesem Bereich geschaffen werden und sich der Kreis der Begünstigten erweitert. Durch eine steuerliche Förderung kann dadurch ein erheblich größeres Potenzial an Investitionen generiert werden, das bisher durch die KfW-Förderung nicht ausreichend mobilisiert wurde.⁵⁰ Kredite und Zuschüsse durch die KfW-Förderbank zielen teilweise auf andere Investorengruppen als eine steuerliche Förderung der energetischen Gebäudesanierung ab. So stellen Steueranreize insbesondere für die überwiegende Mehrheit der selbstnutzenden Gebäudeeigentümer mit mittleren und höheren Einkommen gegenüber den bestehenden KfW-Programmen ein attraktiveres Angebot zur energetischen Gebäudesanierung dar. Dies zeigen nicht nur die obigen Modellrechnungen, sondern wird auch durch die Wohngebäudesanierer-Befragung 2010 von der KfW und dem Institut der Deutschen Wirtschaft bestätigt.⁵¹ Darüber hinaus ist die Steuerförderung gegenüber der KfW-Förderung erheblich unkomplizierter und unbürokratischer. So dürfte der verhältnismäßig große bürokratische Aufwand und das langwierige Antragsverfahren viele potenzielle Sanierer bislang davon abgehalten haben, die KfW-Förderung in Anspruch zu nehmen. Ob sich allerdings allein durch die Einführung der Steuerförderung die energetische Sanierungsrate auf die angestrebten 2 Prozent erhöhen lässt, bleibt offen. Vieles spricht dafür, dass weitere flankierende Maßnahmen und vor allem eine deutliche Erhöhung der Förderung notwendig sind, um die ehrgeizigen klima- und energiepolitischen Ziele zu erreichen.

Zum anderen zeigt die Analyse positive Wirkungen einer steuerlichen Förderung von energetischen Sanierungsmaßnahmen an Wohngebäuden auf die öffentlichen Haushalte auf. Ausgehend von dem seinerzeitigen Gesetzentwurf von 2011 werden in der Modellrechnung die kalkulierten Steuermindereinnahmen von 1,5 Mrd. Euro um rund 159 Prozent durch Steuermehreinnahmen an anderer Stelle und Ausgabensparnisse überkompensiert. Insgesamt ergibt sich ein positiver Nettofiskaleffekt von 883 Mio. Euro.

Als Fazit kann konstatiert werden, dass eine steuerliche Förderung der energetischen Gebäudesanierung eine wirksame Ergänzung der bestehenden KfW-Förderung darstellt,

⁵⁰ Vgl. Kornhardt, U. (2011), S. 12 ff.

⁵¹ Vgl. Testorf, L. u.a. (2010), S. 32 ff.

weil die Förderung durch zusätzliche Anreize deutlich attraktiver wird und ein größerer Kreis potenzieller Investoren erreicht wird. Wie die Analyse zeigt, ist darüber hinaus aus fiskalischer Sicht mit positiven Effekten für die öffentlichen Haushalte sowie die Haushalte der Sozialversicherungsträger zu rechnen.

6. Literatur

- Bizer, K. und Kornhardt, U. (2011): Volkswirtschaftliche Implikationen eines modifizierten Steuerbonus für Handwerkerleistungen, Göttinger Handwerkswirtschaftliche Arbeitshefte, Nr. 66, hrsg. v. Volkswirtschaftlichen Institut für Mittelstand und Handwerk an der Universität Göttingen, Duderstadt.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie [BMWi] (2010): Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung, Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie [BMWi] (2012): Erster Monitoring-Bericht „Energie der Zukunft“, Berlin.
- Deutsche Energie-Agentur [dena] (2012): Der dena Gebäudereport 2012, Statistiken und Analysen zur Energieeffizienz im Gebäudebestand, Berlin.
- Diefenbach, N., Cischinsky, H., Rodenfels, M. und Clausnitzer, K.-D. (2010): Databasis Gebäudebestand – Datenerhebung zur energetischen Qualität und zu den Modernisierungstrends im deutschen Wohngebäudebestand, hrsg. v. Bremer Energie Institut u. Institut Wohnen und Umwelt (IWU), Bremen und Darmstadt.
- Diefenbach, N., Loga, T., Gabriel, J. und Fette, M. (2011): Monitoring der KfW-Programme „Energieeffizient Sanieren“ 2010 und „Ökologisch / Energieeffizient Bauen“ 2006 – 2010, hrsg. v. Institut Wohnen und Umwelt (IWU) u. Bremer Energie Institut, Darmstadt und Bremen.
- Diefenbach, N., Stein, B., Loga, T., Rodenfels, M., Gabriel, J. und Fette, M. (2013): Monitoring der KfW-Programme „Energieeffizient Sanieren“ und „Energieeffizient Bauen“ 2012, hrsg. v. Institut Wohnen und Umwelt (IWU) u. Fraunhofer IFAM, Darmstadt und Bremen.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung [DIW] (2011): Steueranreize zur Förderung energetischer Sanierungen, CPI Brief, Berlin.
- [Finanztest] (2010): Viel Geld für Energiesparer, in: Finanztest 2/2010, S. 44-46.
- Gallagher, K. S. und Muehlegger, E. (2011): Giving green to get green? Incentives and consumer adoption of hybrid vehicle technology, *Journal of Environmental Economics and Management*, 61, S. 1-15.
- Galvin, R. und Sunikka-Blank, M. (2013): Economic viability in thermal retrofit policies: Learning from ten years of experience in Germany, *Energy Policy*, 54, S. 343-351.
- Gesetzentwurf (2011): Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von energetischen Sanierungsmaßnahmen an Wohngebäuden, Drucksache 339/11.
- Glasl, M. (2014): Argumente für eine steuerliche Förderung von energetischen Sanierungsmaßnahmen an Wohngebäuden, Ludwig-Fröhler Institut, München.
- Hasset, K. A. und Metcalf, G. E. (1993): Energy conservation investment - Do consumers discount the future correctly?, *Energy Policy*, 21(6), S. 710-716.
- Hasset, K. A. und Metcalf, G. E. (1995): Energy tax credits and residential conservation investment: Evidence from panel data, *Journal of Public Economics*, 57, S. 201-217.
- Hausner, K. H., Engelhard, H. und Weber, E. (2014): Kosten der Arbeitslosigkeit nochmals gesunken, in: IAB Kurzbericht, Nr. 2/2014, hrsg. v. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

- Henger, M. und Voigtländer, M. (2012): Energetische Modernisierung des Gebäudebestandes: Herausforderungen für private Eigentümer, hrsg. v. Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Kleemann, M. und Hansen, P. (2005): Evaluierung der CO₂-Minderungsmaßnahmen im Gebäudebereich, Langfassung des Endberichts, BBR-Online-Publikation, www.bbsr.bund.de (letzter Zugriff: 24.03.2011).
- Kornhardt, U. (2010): Marktpotenziale des Handwerks durch den Gebäudeenergieausweis, Auswirkungen auf das Handwerk, Göttinger Handwerkswirtschaftliche Arbeitshefte, Nr. 65, hrsg. v. Volkswirtschaftlichen Institut für Mittelstand und Handwerk an der Universität Göttingen, Duderstadt.
- Kuckshinrichs, W., Kronenberg, T. und Hansen, P. (2012): Wirkungen der Förderprogramme „Energieeffizientes Bauen“, „Energieeffizient Sanieren“ und „Energieeffiziente Infrastruktur“ der KfW auf öffentliche Haushalte: Förderjahr 2011, STE Research Report 07/2012, hrsg. v. Institut für Energie- und Klimaforschung Systemforschung und Technologische Entwicklung (IEK-STE), Jülich.
- Kuckshinrichs, W., Hansen, P. und Kronenberg, T. (2009): Gesamtwirtschaftliche CO₂-Vermeidungskosten der energetischen Gebäudesanierung und Kosten der Förderung für den Bundeshaushalt im Rahmen des CO₂-Gebäudesanierungsprogramms, Jülich, www.kfw.de (letzter Zugriff: 24.03.2011).
- Kreditanstalt für Wiederaufbau [KfW] (2013a): Förderreport, hrsg. v. KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main.
- Kreditanstalt für Wiederaufbau [KfW] (2013b): Merkblatt – Bauen, Wohnen, Energie Sparen, Stand: 06/2013.
- Malkiel, B. G. (2003): The Efficient Market Hypothesis and Its Critics, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol.17 (1), S.59-82.
- Müller, M. (2011): Die energetische Qualität des Wohnungsbestandes, KfW-Research Akzente Nr. 47, Juli 2011, hrsg. v. KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main.
- Rückert-John, J., Bormann, I. und John, R. (2013): Umweltbewusstsein in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, hrsg. v. Umweltbundesamt, Dessau.
- Schöpe, M. (2010): Steuerliche Folgewirkungen eines Programmförderstopps im Rahmen des Marktanzreizprogramms für erneuerbare Energien im Wärmemarkt, hrsg. v. Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo), München, www.unendlich-viel-energie.de/uploads/media/KurzgutachtenFoerderstopp_ifo.pdf (letzter Zugriff: 10.03.2011).
- Statistisches Bundesamt, Destatis (2012): Bauen und Wohnen, Mikrozensus – Zusatzerhebung. Bestand und Struktur der Wohneinheiten, Wohnsituation der Haushalte, Fachserie 5, Heft 1, Wiesbaden.
- Stieß, I., Birzle-Harder, B. und Deffner, J. (2009): „So ein Haus ist auch die Sparkasse von einem“. Motive und Barrieren von Eigenheimbesitzerinnen und –besitzern gegenüber einer energieeffizienten Sanierung: Ergebnisse einer qualitativen Untersuchung, Frankfurt am Main.

- Stieß, I., van der Land, V., Birzle-Harder un B., Deffner, J. (2010): Handlungsmotive, -hemmnisse und Zielgruppen für eine energetische Gebäudesanierung. Ergebnisse einer standardisierten Befragung von Eigenheimsanierern, Frankfurt am Main.
- Sunikka-Blank, M. und Galvin, R. (2012): Introducing the prebound effect: the gap between performance and actual energy consumption, *Building Research and Information*, 40(3), S. 260-273.
- Testorf, L., Voigtländer, M. und Zens, Th. (2010): Wohngebäudesanierer-Befragung 2010. Hintergründe und Motive zur energetischen Sanierung des Wohnungsbestands, hrsg. v. KfW Bankengruppe und Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Frankfurt am Main, www.kfw.de (letzter Zugriff: 04.03.2011).
- Weiß, J. und Dunkelberg, E. (2010): Erschließbare Energieeinsparpotenziale im Ein- und Zweifamilienhausbestand. Eine Untersuchung des energetischen Ist-Zustands der Gebäude, aktueller Sanierungsraten, theoretischer Einsparpotenziale sowie deren Erschließbarkeit, Berlin.
- Zundel, S. und Stieß, I. (2011): Beyond Profitability of Energy-Saving Measures – Attitudes Towards Energy Saving, *Journal of Consumer Policy*, 34, S. 91-105.

Veröffentlichungsverzeichnis

(Auswahl)*

Göttinger Handwerkswirtschaftliche Arbeitshefte

- Heft 70: **Innovationsschutz im Mittelstand: Strategien und deren Bestimmungsfaktoren**, von Jörg Thomä und Volker Zimmermann, Duderstadt 2012, 40 Seiten, € 10,- ISBN 978-3-86944-060-6
- Heft 71: **Analyse der Handwerkszählung 2008 - Kurzfassung**, von Klaus Müller, Duderstadt 2012, 31 Seiten, € 10,- ISBN 978-3-86944-064-4
- Heft 72: **Forderungsmanagement im Handwerk**, von Martin Rode, Duderstadt 2012, 68 Seiten, € 10,- ISBN 978-3-86944-065-1
- Heft 73: **Soloselbstständigkeit im Handwerk – Anzahl, Bedeutung und Merkmale der Ein-Personen-Unternehmen - Kurzfassung**, von Klaus Müller und Nora Vogt, Duderstadt 2014, 32 Seiten, € 10,- ISBN 978-3-86944-130-6
- Heft 74: **Effekte einer steuerlichen Förderung von energetischen Sanierungsmaßnahmen an Wohngebäuden**, von Ullrich Kornhardt, Duderstadt 2014, 36 Seiten, € 10,- ISBN 978-3-86944-137-5

Göttinger Handwerkswirtschaftliche Studien

- Band 85: **Analyse der Handwerkszählung 2008**, von Klaus Müller, Duderstadt 2012, 356 Seiten, kart., € 39,- ISBN 978-3-86944-052-1
- Band 86: **Leistungspotenzial des kreativen Handwerks in Sachsen-Anhalt**, von Klaus Müller und Sebastian Markworth, Duderstadt 2012, 160 Seiten, kart., € 23,- ISBN 978-3-86944-059-0
- Band 87: **Zukunftspläne von Meistern und Betriebswirten des Handwerks**, von Stephanie Lehmann und Klaus Müller, Duderstadt 2012, 128 Seiten, kart., € 19,- ISBN: 978-3-86944-061-3
- Band 88: **Nachhaltigkeit im Handwerk**, von Kilian Bizer und Katarzyna Haverkamp (Hrsg.), Duderstadt 2012, 196 Seiten, kart., € 24,- ISBN: 978-3-86944-091-0
- Band 89: **Handwerksrelevante Zukunftsmärkte - Potenziale und Herausforderungen des Ausbaus der erneuerbaren Energien und der Elektromobilität**, von Anja Gelzer und Ullrich Kornhardt, Duderstadt 2012, 108 Seiten, kart., € 17,- ISBN: 978-3-86944-090-3
- Band 90: **Fachkräftesicherung im Handwerk**, von Kilian Bizer und Jörg Thomä (Hrsg.), Duderstadt 2013, 216 Seiten, kart., € 25,- ISBN: 978-3-86944-097-2
- Band 91: **Ökonomische Argumente für die duale Ausbildung**, von Jörg Thomä, 112 Seiten, kart., € 17,- ISBN: 978-3-86944-104-7
- Band 92: **Potenzialanalyse Handwerk Thüringen**, von Klaus Müller, Anja Gelzer, Matthias Lankau und Sebastian Markworth, Duderstadt 2013, 304 Seiten, kart., € 39,- ISBN: 978-3-86944-128-3
- Band 93: **Nutzung von Clusterpotenzialen für das Handwerk**, von Giuseppe Strina, Stephanie Lehmann, Ewald Heinen, Klaus Müller und Dirk Harms, 192 Seiten, kart., € 24,- ISBN: 978-3-86944-129-0
- Band 94: **Stabilität und Ausbildungsbereitschaft von Existenzgründungen im Handwerk**, von Klaus Müller, 194 Seiten, kart., € 24,- ISBN: 978-3-86944-131-3
- Band 95: **Soloselbstständigkeit im Handwerk – Anzahl, Bedeutung und Merkmale der Ein-Personen-Unternehmen**, von Klaus Müller und Nora Vogt, Duderstadt 2014, 194 Seiten, kart., € 24,- ISBN: 978-3-86944-134-4

Bibliografie des Handwerks und Gewerbes (erscheint jährlich)

letzter Band: Jahresverzeichnis der Neuerscheinungen 2012
Duderstadt 2013, 108 Seiten, kart., € 14,-

ISBN 978-3-86944-126-9

Bezug der Veröffentlichungen:

Mecke Druck und Verlag, Christian-Blank-Straße 3, 37115 Duderstadt,
Fon: 05527- 98 19 22, Fax: 05527- 98 19 39, eMail: verlag@meckedruck.de

* Das Gesamtverzeichnis der Veröffentlichungen findet sich unter „www.ifh.wiwi.uni-goettingen.de“
Das aktuelle Buchprogramm des ifh im Internet: „www.meckedruck.de/ifh“