



Finanzwissenschaftliches  
Forschungsinstitut an der  
Universität zu Köln

Dr. Michael Thöne  
Geschäftsführer

# Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von energetischen Sanierungsmaß- nahmen an Wohngebäuden

## **Stellungnahme**

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Fi-  
nanzausschusses zu dem Gesetzentwurf der  
Fraktionen der CDU/CSU und FDP Drucksa-  
che 17/6074

am 27.06.2011 im Deutschen Bundestag

Köln, den 23. Juni 2011

## A. Zentrale Aussagen

Die energetische Gebäudesanierung gilt zu Recht als eines der wichtigsten Handlungsfelder einer zukunftsorientierten Energie- und Klimapolitik. Im Gebäudebereich fallen rund 40 Prozent des Endenergieverbrauchs an, mehr als 30 Prozent der deutschen Emissionen des Treibhausgases CO<sub>2</sub> stammen hierher. Zugleich gelten unerschlossenen Potenziale als sehr groß, die Mehrzahl der Altbauten ist nicht oder nicht nennenswert isoliert. Energieverbrauch, der ersatzlos eingespart wird, dient ganz unstreitig einem besseren Klimaschutz sowie einer geringeren Importabhängigkeit bei fossilen, nuklearen und biogenen Energieträgern. Entsprechend breite Zustimmung findet auch das grundsätzliche Ziel, die ungenutzten Effizienzpotenziale im Gebäudebereich zu heben und die energetische Gebäudesanierung engagiert voranzubringen.

Das *Ziel*, Klimaschutz und Energiewende durch verstärkte energetische Gebäudesanierung voranzubringen, steht nicht im Zweifel. Die vorliegende Stellungnahme stellt vielmehr die Frage, ob mit dem vorliegenden Entwurf einer Steuersubvention im Rahmen der Einkommensteuer das beste verfügbare *Instrument* gewählt wurde.

Aus Sicht eines effizienten Klimaschutz und einer transparenten, steuerungsfähigen Subventionspolitik zeigt die geplante Steuervergünstigung klare Nachteile gegenüber anderen Instrumenten, nicht zuletzt im Vergleich mit einer normalen Subvention auf der Ausgabenseite, einer Finanzhilfe oder eines Zinszuschusses. Die zentralen Argumente im kurzen Überblick:<sup>1</sup>

1. *Zunächst: Subventionen sind nachrangige Klimaschutzinstrumente.* Das Verursacherprinzip als Leitlinie der deutschen und europäischen Umweltpolitik lässt steuerliche und Ausgabensubventionen nur als Ausnahme von der Regel zu. Wenn schon Subventionen unvermeidlich scheinen, so müssen diese flexibel und reversibel sein. Beides sind Steuersubventionen in Gemeinschaftssteuern erwiesenermaßen nicht.
2. *Gebäudesanierung – Nicht überall sind Subventionen nötig.* Je nach Eigentumssituation und Region werden Subventionen gar nicht oder in sehr unterschiedlicher Höhe benötigt. Einheitliche und unflexible Subventionen wie steuerliche Sonderabschreibung sind hier untauglich Subventionen.
3. *Wer hat, dem wird gegeben:* Die Sonderabschreibungen sind regressiv. Je höher das zu versteuernde Einkommen, desto höher die Subventionsquote. Wenn eine Differenzierung etabliert wird, sollte sie sich nach dem unter-

---

<sup>1</sup> Die Stellungnahme widerspiegelt partiell das Papier des Autors: *Sonder-AfA für energetische Gebäudesanierung? Kurzexpertise zu einer denkbaren steuerlichen Förderung*, Köln 2010. Alle dargestellten Berechnungen wurden im Juni 2011 für den aktuellen Gesetzentwurf neu durchgeführt.

schiedlichen Klimaschutzbeitrag richten, nicht nach dem Einkommensreichtum.

4. *Wer es nicht braucht, dem wird gegeben: Die Abschreibungen fördern die am stärksten, die es am wenigsten benötigen.* Bei einkommensschwächeren Haushalten kann die vergleichsweise niedrige Förderhöhe dazu führen, dass lohnende Maßnahmen unterbleiben. Umgekehrt sorgt die Konzentration der Fördervorteile bei den Haushalten mit hohem Einkommen für größere Mitnahmeeffekte bei diesen Steuerpflichtigen. Damit liegt die Wirksamkeit der AfA-Förderung im Vergleich zu einem allein nach Umweltkriterien differenzierten Subventionsinstrument bei gleichen Volumen niedriger. Zudem ist der wirtschaftliche Vorteil im Bereich der Selbstnutzer deutlich höher als bei den investierenden Vermietern. Gerade die Selbstnutzer benötigen aber die Subvention am wenigsten.
5. *Als versteckte Gemeinschaftsaufgabe ist die Sonder-AfA nicht gerechtfertigt und schwer wieder abschaffbar.* Eine Mitfinanzierung über alle föderalen Ebenen widerspricht den Prinzipien der Föderalismusreform und gefährdet die Einhaltung der Schuldenbremse bei den besonders finanzschwachen Ländern.
6. *Steuervergünstigungen sind erheblich intransparenter als Subventionen auf der Ausgabenseite.*

## B. Die Argumente im Einzelnen

### 1. Zunächst: Subventionen sind nachrangige Klimaschutzinstrumente

Grundprinzip der deutschen wie der europäischen Umwelt- und Energiepolitik ist das *Verursacherprinzip*. Art. 191 (2) AEUV; ex-Art. 174 EGV). Nach diesem Grundsatz sind die Kosten zur Vermeidung, zur Beseitigung oder zum Ausgleich von Umweltbelastungen, vom Verursacher aufzubringen, nicht von der Allgemeinheit. Klimaschutz und Energieeffizienz sind Politikfelder, die grundsätzlich nach dem Verursacherprinzip instrumentiert werden sollen. Wer durch reduzierbaren oder vermeidbaren häuslichen Energieverbrauch Umwelt- und Klimaschäden hervorruft, sollte mit entsprechenden Lenkungsabgaben belastet werden bzw. durch Standardsetzung (EnEv) zu klimafreundlicherem Verhalten angehalten werden. Subvention sind hingegen Instrumente des entgegengesetzten *Gemeinlastprinzips*. Zur Vermeidung externer Kosten sind sie regulär die weniger tauglichen Instrumente.

Das Verursacherprinzip entspricht nicht nur der *gerechten* Kostenanlastung, es ist in Klimaschutzsicht auch *effizienter* als Subventionen. Subventionen können zwar für den einzelnen Haushalt denselben wirtschaftlichen Anreiz zur energetischen Sanierung bewirken wie eine (höhere) Energiesteuer. Im Gegen-

satz zur Energiesteuer lassen aber Sanierungssubventionen die Energiepreise zunächst unberührt. Stellt sich ein Erfolg der Sanierungssubventionen ein, *sinkt* die Energienachfrage am Markt. Im normalen Wechselspiel von Angebot und Nachfrage sinken in der Folge auch die Energiepreise. Dies wiederum initiiert *Mehrverbrauch* in anderen Sektoren – eine klimapolitisch kontraproduktive Folge des Subventionseinsatzes. Dies tritt bei Energiesteuern oder anderen verursachergerechte Instrumente nicht ein. Es kommt damit nicht zu der beschriebenen perversen Reaktion des Gesamtmarkts.

Energieabgaben bzw. Effizienzstandards einerseits und Subventionen für Energieeinsparmaßnahmen andererseits stehen also in einem grundsätzlichen Regel-Ausnahme-Verhältnis. Subventionen sind nur sinnvoll so lange und in dem Maße, wie Instrumente des Verursacherprinzips nicht eingesetzt werden können. Daher gilt: *Wenn* Subventionen für unumgänglich erachtet werden, müssen sie gerade in diesem Bereich flexibel und schnell reversibel gestaltet werden, um schnellstmöglich besserem Instrumentarium weichen zu können.

Da Steuersubventionen – insbesondere solche in Gemeinschaftssteuern – erfahrungsgemäß inflexibel und schwer reversibel sind, ist hier ausgabeseitigen Finanzhilfen und direkte Zuschüsse die tauglicheren Subventionen.

## 2. Gebäudesanierung – Nicht überall sind Subventionen nötig

Die Frage „Sind Subventionen für die energetische Sanierung notwendig?“ lässt sich nicht pauschal beantworten. In manchen Fällen sind sie es, in manchen nicht. Zu dieser Frage hat die Technische Universität Darmstadt im Jahr 2009 eine ausführliche Studie angefertigt.<sup>2</sup> Diese Untersuchung macht deutlich, dass die Vorteilhaftigkeit von Energieeffizienz- und Klimaschutzinvestitionen nicht nur von deren eigenem Preis-Leistungs-Verhältnis abhängt, sondern noch von zahlreichen anderen Faktoren. Die Ergebnisse im komprimierten Überblick:

- Bei vermieteten Objekten haben Fördermaßnahmen offenbar vielfach die ausschlaggebende Rolle, um eine Sanierung wirtschaftlich erscheinen zu lassen. Aber auch *mit* Fördermitteln ist nur *die Hälfte* der betrachteten Cluster wirtschaftlich energetisch sanierbar.
- Bei eigen genutzten Gebäuden dagegen geben die Fördermitteln nur bei einem Cluster den Ausschlag; bei 75% werden sie nicht benötigt, um eine wirtschaftliche Sanierung umsetzen zu können.
- In einem wachsenden Marktumfeld sind Sanierungen mit höherer Wahrscheinlichkeit auch ohne Subventionen wirtschaftlich; in stagnierenden oder schrumpfenden Mietmärkten ist dies seltener der Fall.

---

<sup>2</sup> Vgl. Andreas Pfnür, Nikolas Müller, Sonja Weiland (2009), Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Klimaschutzinvestitionen in der Wohnungswirtschaft – Clusteranalyse und 25 Szenariofälle, Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 18, TU Darmstadt.

- Je geringer die Zielrendite, desto schneller ist die Wirtschaftlichkeit erreicht. Dahinter steht auch die für den deutschen Mietmarkt sehr prägnante Unterscheidung zwischen privaten Vermietern (Kleinanbietern) und „professionellen“ Anbietern.

Die Ergebnisse sind für die potenzielle Wirksamkeit von Subventionsprogrammen sehr erhellend. Es wird deutlich, dass die Rahmenbedingungen für Maßnahmen der energetischen Sanierung stark variieren. Staatliche Interventionen zur Förderung der energetischen Sanierung sollten solche Unterschiede berücksichtigen, insbesondere da der kommende demographische Wandel in Deutschland diese Dynamiken vertiefen wird.

Nicht zuletzt heißt dies, dass Steuervergünstigungen für stagnierende oder schrumpfende Regionen nicht dazu führen dürfen, dass Sanierungsmittel in kommende Leerstände geleitet werden. Hier kann aus den Erfahrungen in den neuen Ländern in den 1990er Jahren viel gelernt werden. Je größer eine regionale oder marktspezifische Differenzierung einer Subventionsmaßnahme, desto mehr muss das Programm mit den städtebaulichen und raumordnungspolitischen Leitbildern abgestimmt werden.

Für Subventionen im Bereich der energetischen Sanierung hieße dies, dass eine Förderform gewählt werden sollte, die differenziert auf die jeweiligen Verhältnisse zugeschnitten werden kann und die flexibel veränderbar ist, wenn sich die lokalen oder sachlichen Rahmenbedingungen wandeln.

Wiederum sind Steuervergünstigungen hier besonders ungeeignet.

### **3. Wer hat, dem wird gegeben: Die Sonderabschreibungen sind regressiv**

*und*

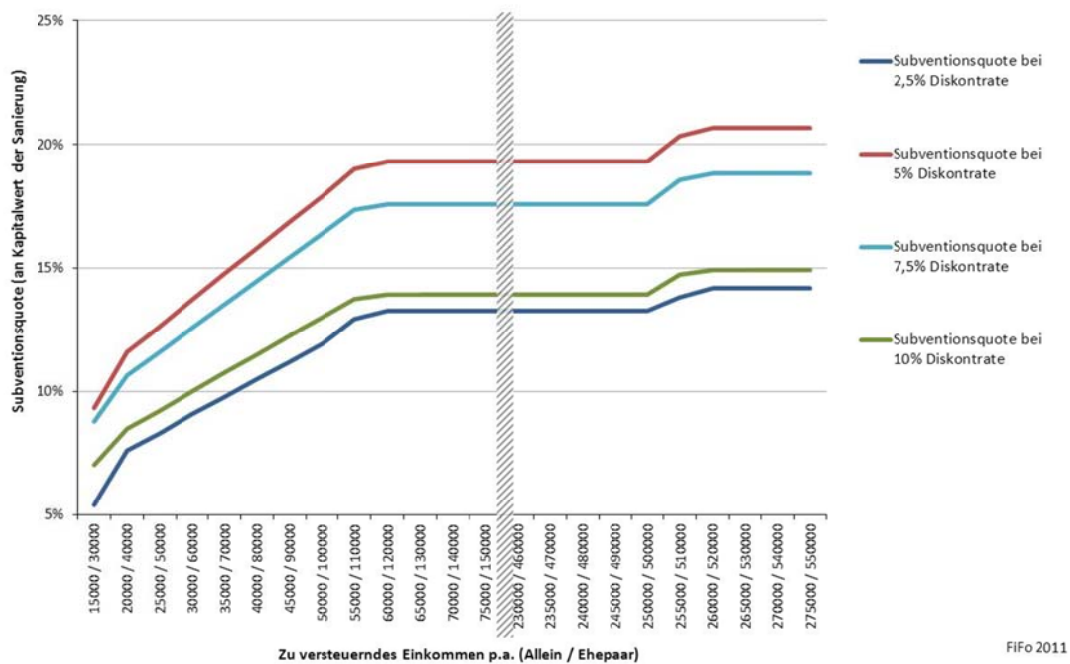
### **4. Wer es nicht braucht, dem wird gegeben: Die Abschreibungen fördern die am stärksten, die es am wenigsten benötigen**

Ein zentraler Unterschied zwischen einer direkten Subvention und einer Steuersubvention, die als Abschreibung oder Sonderausgabenabzug gestaltet ist, liegt in der Regressivität der Subventionsquoten im Steuermodell.

Die deutsche Einkommensteuer hat einen linear progressiven Tarifverlauf: Werden Beträge wie die AfA einer energetischen Sanierung von der Bemessungsgrundlage abgezogen, so folgt die faktische Subventionsintensität diesem Tarif.

Zudem hat die individuelle Diskontrate des Begünstigten einen großen Einfluss auf die effektive Subventionsquote. Dies wird bei den echten Abschreibungen des geplanten § 7e EStG besonders deutlich: Normale Gebäude-AfA und Sonder-AfA unterscheiden sich nur in der zeitlichen Inzidenz, nicht in der Höhe

der abgesetzten Beträge. Jeweils werden 100% der anerkennungsfähigen Herstellungskosten abgesetzt. Die Subvention einer Sonderabschreibung folgt allein aus dem frühen Anfallen der Steuermindereinnahmen. Gegenwärtiges und zukünftiges Einkommen werden mit Hilfe der individuellen Diskontrate („Zeitpräferenzrate“) vergleichbar, indem alles auf Gegenwartswerte heruntergerechnet wird. Man kann dies gleichsetzen mit der individuell geforderten Mindestrendite für ein Investitionsvorhaben. Je höher die Diskontrate, desto unbedeutender werden zukünftige Einkommen relativ zu gegenwärtigen.



**Abbildung 1: Subventionsquoten der Sonder-AfA „Energetische Gebäudesanierung“ in Abhängigkeit von Einkommen und Diskonraten (Fremdnutzung)**

Abbildung 1 stellt die effektiven Subventionsquoten für eine beispielhafte energetische Sanierung mit Herstellungskosten von 50.000 Euro in Abhängigkeit vom zu versteuernden Jahreseinkommen (Single/Ehepaar) und von beispielhaften individuellen Diskonraten dar.<sup>3</sup>

Zwei Befunde aus den Simulationsrechnungen zur Sonder-AfA treten in Abbildung 1 deutlich zu Tage: Wie zu erwarten, sind die Subventionsquoten klar regressiv, je höher das Einkommen des Vermieters, desto höher der Subventi-

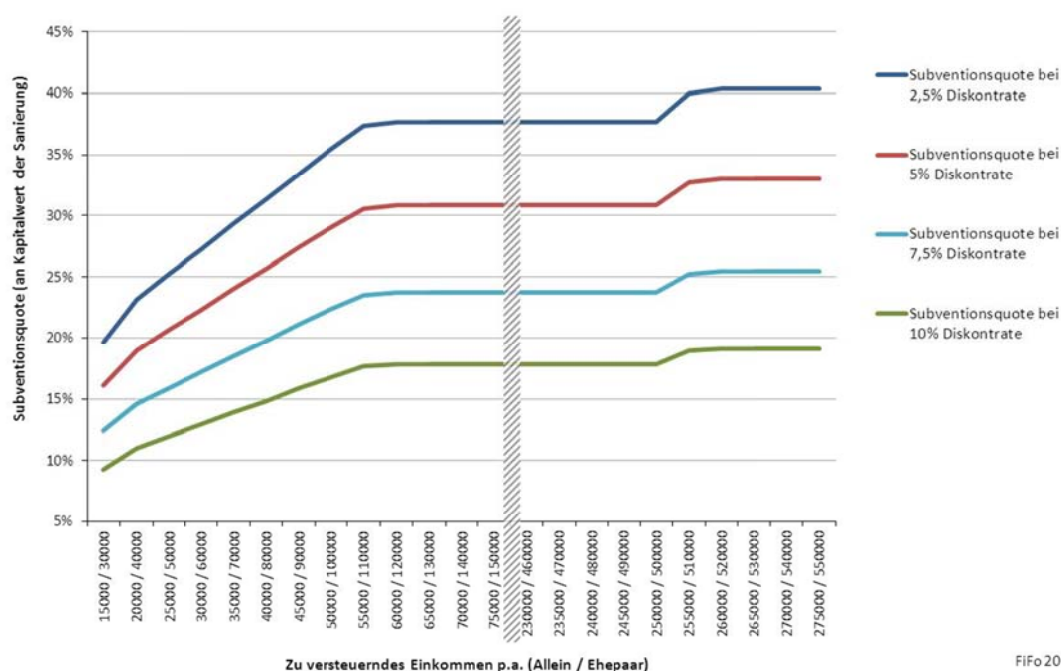
<sup>3</sup> Ermittelt werden die Subventionsquoten folgendermaßen: Für jedes einzelne Jahr bis zum Ende der normalen Abschreibungszeit werden die Differenzen der Steuermindereinnahmen aus Standard-AfA und EnergSan-AfA gebildet. Diese Differenzen werden mithilfe der Diskonraten auf einen Gegenwartswert heruntergerechnet. Die Subventionsquote ermittelt sich als Anteil dieses Vorteils am Herstellungsaufwand.

onsanteil. Zwischen den reichsten und den ärmsten hier dargestellten Vermietern unterscheidet sich die Subventionsquote um mehr als den Faktor 2.

Bemerkenswert ist zudem, dass die Diskontraten 5% und 7,5% die höchsten Subventionsquoten erzielen, während die niedrigste und die höchste betrachtete Diskontrate (2,5% und 10%) nahezu zum gleichen Verlauf der Subventionsquote führen. Dass die niedrige Diskontrate zu einem eher geringen Subventionsvorteil führt, überrascht nicht: Wo Zukunftseinkommen nicht wesentlich geringer geschätzt wird als Gegenwartseinkommen, hat das Vorziehen der steuerlichen Abzüge den geringsten Vorteil gegenüber der normalen AfA. Bei den hohen Diskontraten von 10% wirkt dieser Mechanismus in anderer Weise: Hier werden Zukunftseinkommen gegenüber Gegenwartseinkommen derart stark diskontiert, dass schon die letzten Abzüge *innerhalb* der zehnjährigen Abschreibungszeit derart abdiskontiert werden, dass die kumulierten Gegenwartswerte der steuerlichen Subventionen unter das Niveau der moderaten Diskontraten 5% und 7,5% fallen.

Konkret enttäuscht dieses Muster der Subventionsquoten eine Erwartung, die zur Vorteilhaftigkeit einer beschleunigten Abschreibung gegenüber einer gleichmäßigen ausgabenseitigen Subvention gehegt werden könnte. Gleichmäßige Subventionsquoten könnten, so eine mögliche Befürchtung, zu niedrig sein, um gewerbliche Investoren mit hoher Renditeerwartung zur energetischen Sanierung zu motivieren. Eine Sonder-AfA sollte, indem sie die frühen steuerlichen Rückflüsse aus der Investition erhöht, gerade dieser Klientel entgegenkommen. Wie Abbildung 1 zeigen, wird diese Erwartung enttäuscht. Die mit höheren Renditeerwartungen verknüpften hohen Diskontraten führen *nicht* systematisch zu einem höheren Subventionsvorteil; bei den höchsten Diskontraten liegt der Vorteil relativ niedrig.

Abbildung 2 stellt den gleichen Kontext für den Sonderausgabenabzug dar, den Eigennutzer in Anspruch nehmen könnten. Die Unterschiede wie auch die Ähnlichkeiten zur echten Sonder-AfA fallen gleichermaßen ins Auge: Die regressive Struktur des Modells tritt wiederum deutlich zu Tage, hier unterscheiden sich die Subventionsquoten zwischen den reichsten und den ärmsten Wohnungseigentümern durchweg um den Faktor 2,1.



FiFo 2011

**Abbildung 2: Subventionsquoten des Sonderausgabenabzugs „Energetische Gebäudesanierung“ in Abhängigkeit von Einkommen und Diskonraten (Eigennutzung)**

Weil bei den Eigennutzern keine Standard-AfA zum Abzug gebracht werden muss, liegt die Subventionsquote für eine identische Sanierungsmaßnahme deutlich über dem Pendant bei Abschreibung. Der Vorteil aus dieser Subvention liegt umso höher, je *niedriger* die individuelle Diskontrate ist. Der Grund hierfür ist einfach identifiziert: Wenn derselbe Betrag auf jeweils zehn zukünftige Jahre verteilt wird, profitiert derjenige am meisten, der Zukunftseinkommen am wenigsten gegenüber Gegenwartseinkommen abdiskontiert.

Das heißt, der Haus- oder Wohnungseigennutzer mit der geringsten Renditeerwartung für seine Anlagen profitiert von der Steuersubvention am meisten. Eine geringe Renditeerwartung ist gleichbedeutend mit einer langen akzeptierten Amortisationsdauer. Für diejenigen Eigennutzer aber, die Investitionen auch dann durchführen, wenn sie sich erst längerfristig amortisieren, lohnt sich eine energetische Sanierung vielfach auch *ohne* Subventionierung, die langfristigen Energieeinsparungen reichen aus. Diese Gruppe wird durch eine EnergSan-AfA *am höchsten* gefördert. In dieser Hinsicht zeigen die Förderquoten einer EnergSan-AfA also genau das Gegenteil eines anreizgerechten Musters: Diejenigen Eigennutzer, welche die Förderung am wenigsten benötigen, profitieren subjektiv von der Sonder-AfA am meisten. Diejenigen Eigennutzer dagegen, die eher kurzfristig orientiert sind, d.h. eine hohe individuelle Diskontrate haben, deswegen eine schnelle Amortisation fordern, und deswegen auch am ehesten



eine Subvention zum Aktiv-Werden benötigen würden, werden von einer Ener-gSan-AfA am wenigsten erreicht.

Zusammenfassend können zur Inzidenz und zu den Verteilungswirkungen der betrachteten Sonder-AfA folgende Punkte festgehalten werden:

- Eine Sonder-AfA wäre – im Gegensatz zur direkten Subvention – klar regressiv: Je höher das individuell zu versteuernde Einkommen, desto höher die Subvention: *Wer hat, dem wird gegeben.*
- Die regressive Inzidenz ist nicht nur wegen ihrer fragwürdigen Umverteilungswirkungen problematisch, sie ist fachlich kontraproduktiv: Bei einkommensschwächeren Haushalten kann die vergleichsweise niedrige Förderhöhe dazu führen, dass lohnende Maßnahmen unterbleiben. Umgekehrt ermöglicht die Konzentration der Fördervorteile bei den Haushalten mit hohen Einkommen größere Mitnahmeeffekte.
- Damit liegt die Wirksamkeit der AfA-Förderung im Vergleich zu einem allein nach Umweltkriterien differenzierten Subventionsinstrument bei gleichem Volumen tendenziell niedriger.
- Investoren mit hoher Renditeforderung – i.d.R. große, mitunter institutionelle Anleger, deren Rendite-Benchmarks außerhalb von Wohnungsmärkten geprägt werden – werden durch eine Sonder-AfA nicht systematisch besser zur energetischen Sanierung motiviert. Bei den höchsten Renditeforderungen in der Simulation liegen die Subventionsquoten der modellierten Ener-gSan-AfA wiederum sehr niedrig.
- Der transferierte wirtschaftliche Vorteil ist im Bereich der Selbstnutzer deutlich höher als bei den investierenden Vermietern. Gerade die Selbstnutzer aber benötigen die Subvention am wenigsten.
- Innerhalb der Gruppe der Selbstnutzer werden zudem diejenigen am meisten gefördert, die es am wenigsten benötigen, d.h. die Eigentümer mit Akzeptanz für lange Amortisationszeiten. Mehr als für alle anderen kann für diesen Personenkreis die langfristige Energieeinsparung allein Grund genug für eine energetische Sanierung sein. Wo eine Subvention am besten wirken könnte, bei Eigentümern mit kurzem Planungshorizont, dürfte eine Sonder-AfA am wenigsten effektive Investitionsanreize schaffen. Zu dem oben abgeleiteten „*Wer hat, dem wird gegeben*“ tritt bei einer Sonder-AfA im Bereich der Eigennutzer also ein „*Wer es am wenigsten braucht, erhält am meisten.*“

## 5. Als versteckte Gemeinschaftsaufgabe ist die Sonder-AfA nicht gerechtfertigt und schwer wieder abschaffbar.

Steuersubventionen in Gemeinschaftssteuern wie der Einkommensteuer sind *versteckte Gemeinschaftsaufgaben* mit all deren Eigenheiten und Problemen. Aus Sicht des einzelnen Fördergebers ist eine solche Subvention zwar insofern interessant, als er sie nicht allein finanzieren muss.

Bei der geplanten Maßnahme trägt der Bund 42,5 Prozent, die Länder 38,3 und die Kommunen 19,2 Prozent der Kosten für die Steuersubvention. Die Mindereinnahmen verteilen sich, bei gleichmäßiger Inanspruchnahme der Subvention, auf die einzelnen Länder, wie in Tabelle 1 dargestellt.

**Tabelle 1: Anteile der Länder und Gemeinden an den Kosten der Steuervergünstigung (vor Finanzausgleich), in Mio. Euro**

Volle Jahreswirkung	NW	BY	BW	NI	HE	SN	RP	ST	SH	TH	BB	MV	SL	BE	HH	HB	
<b>Gesamt</b>	<b>-1.500</b>	<b>-305</b>	<b>-284</b>	<b>-225</b>	<b>-120</b>	<b>-139</b>	<b>-34</b>	<b>-68</b>	<b>-20</b>	<b>-47</b>	<b>-18</b>	<b>-28</b>	<b>-13</b>	<b>-14</b>	<b>-51</b>	<b>-48</b>	<b>-11</b>
GewSt	-140	-32	-27	-20	-12	-15	-4	-6	-2	-4	-2	-3	-1	-1	-4	-6	-1
ESt	-1.140	-251	-222	-182	-94	-106	-29	-53	-16	-38	-16	-22	-12	-11	-42	-38	-9
KSt	-145	-23	-35	-23	-15	-19	-1	-9	-1	-4	-1	-3	0	-1	-5	-4	-1
SoLZ	-75																
<b>davon: Länder</b>																	
<b>Summe</b>	<b>-574</b>	<b>-122</b>	<b>-115</b>	<b>-91</b>	<b>-49</b>	<b>-56</b>	<b>-14</b>	<b>-28</b>	<b>-8</b>	<b>-19</b>	<b>-7</b>	<b>-11</b>	<b>-5</b>	<b>-5</b>	<b>-21</b>	<b>-19</b>	<b>-4</b>
GewSt	-18	-4	-3	-3	-2	-2	-1	-1	0	-1	0	0	0	0	-1	-1	0
ESt	-484	-107	-94	-77	-40	-45	-12	-23	-7	-16	-7	-9	-5	-5	-18	-16	-4
KSt	-72	-11	-17	-12	-7	-9	-1	-4	-1	-2	0	-2	0	0	-3	-2	0
<b>davon: Gemeinden</b>																	
<b>Gem.</b>	<b>-288</b>	<b>-64</b>	<b>-55</b>	<b>-45</b>	<b>-24</b>	<b>-27</b>	<b>-8</b>	<b>-13</b>	<b>-4</b>	<b>-9</b>	<b>-4</b>	<b>-6</b>	<b>-3</b>	<b>-3</b>	<b>-10</b>	<b>-10</b>	<b>-2</b>
GewSt	-117	-26	-22	-18	-10	-11	-4	-5	-2	-4	-2	-3	-1	-1	-3	-5	-1
ESt	-171	-38	-33	-27	-14	-16	-4	-8	-2	-6	-2	-3	-2	-2	-6	-6	-1

Quelle: Eigenen Berechnung auf Grundlage von Drucksache 17/6074.

Eine solche Kostenaufteilung muss erst zustande kommen. Die Länder unterliegen mit Blick auf die volle Geltung der Schuldenbremse sehr unterschiedlichen, durchweg aber hohen Konsolidierungserfordernissen. Ob es vor diesem Hintergrund sinnvoll ist, alle Länder nach Maßgabe ihrer Steueranteile zu beteiligen, kann bezweifelt werden.

Falls die – sehr problematische – Prämisse akzeptiert wird, dass die finanzielle Verantwortung für das Gelingen der Subventionen für die energetische Gebäudesanierung auf Bund, *alle* Länder und *alle* Gemeinden gelegt werden soll, so wäre eine Verteilung nach Maßgabe der individuellen Leistungsfähigkeit leichter mit den fiskalischen Erfordernissen der Schuldenbremse vereinbar. Dies kann bei Nutzung einer Ausgabensubvention des Bundes (z.B. KfW-Modell) bei der Umsatzsteuerverteilung länderindividuell gestaltet werden.

Heikel werden Steuervergünstigungen bei Gemeinschaftssteuern erst recht, wenn sie einmal eingeführt worden sind. Durch die geteilte Finanzierung trägt

niemand die volle politische Verantwortung für diese Subvention. Das Ausgabenäquivalent der Vergünstigung wird keinem Haushalt auf keiner Ebene zugewiesen, erst recht nicht einem bestimmten Ressort. Eine föderale Ebene, die die Initiative ergreifen würde, die Maßnahme zu drosseln, würde sich 100% der politischen Schwierigkeiten gegenübersehen für nur maximal 42,5% der entstehenden Einnahmensteigerung. Dies ist als einer der Hauptgründe anzusehen, dass eine Reihe von Steuervergünstigungen schon lange überkommen sind, aber gleichwohl „sakrosankt“ erscheinen.

## **6. Steuervergünstigungen sind intransparenter als Subventionen auf der Ausgabenseite.**

Grundsätzlich fällt es schwer, für Steuervergünstigungen wie die betrachteten Sonder-AfA das gleiche Maß an Subventionstransparenz herzustellen wie für ausgabenseitige Maßnahmen. Dies gilt insbesondere, wenn zentrale Maßnahmen wie z.B. die analogen KfW-Programme einer dezentral von den Landesbehörden verwalteten Steuer gegenüber erstellt werden. Müssen bei ausgabenseitigen Subventionen die Fördernehmer für gewöhnlich zahlreichen Datenabfragen und Nachkontrollen zustimmen, um die Subventionen überhaupt erhalten zu können, bietet das Steuergeheimnis auf der anderen Seite einen sehr wirksamen Schutzschirm.

Auf Seiten der Kontrolle der Subventionserfolge sind beide Subventionsformen nur theoretisch einer engmaschigen Überprüfung unterwerfbar. In der Praxis sieht das anders aus. Zahlreiche ausgabenseitige Subventionen werden regelmäßig durch externe Dritte evaluiert. Die betreffenden KfW-Programme sogar jährlich. Evaluierungen bei Steuersubventionen sind dagegen die große Ausnahme, die zudem nicht regelmäßig wiederholt und ausgeweitet wird.

### **Der Autor**

Dr. Michael Thöne ist Geschäftsführer des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln. Zu steuerlichen und direkten Subventionen hat er u.a. für die Bundesregierung, die EU und die OECD gearbeitet. Ausgewählte Arbeiten: *Subventionskontrolle. Ziele – Methoden – internationale Erfahrungen* (2003); *Subventionen und staatliche Beihilfen in Deutschland* (2005); *WTO Subsidy Notifications – Assessing German Subsidies* (2008, mit S. Dobroschke); *Umweltbezogenes Subventionscontrolling*, (2010, mit T. Rave). Zudem hat Michael Thöne das Forschungskonsortium geleitet, das bis 2009 im BMF-Auftrag Deutschlands zwanzig größte Steuervergünstigungen nach einheitlicher, im FiFo entwickelter Methodik evaluiert hat.