

**Volkswirtschaftliche Implikationen eines modifizierten
Steuerbonus für Handwerkerleistungen**

von

Prof. Dr. Kilian Bizer und Dr. Ullrich Kornhardt

Göttingen, im Mai 2011

Gliederung

1. Problemstellung	1
2. Vorschlag des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks zur Weiterentwicklung des Steuerbonus für Handwerkerleistungen	2
3. Volkswirtschaftliche Implikationen des modifizierten Steuerbonus für Handwerkerleistungen	3
3.1 Eindämmung der Schwarzarbeit	3
3.2 Forcierung der energetischen Gebäudesanierung	9
3.3 Fiskalische Effekte	13
4. Fazit	17
Literatur	22

1. Problemstellung

Der Steuerbonus für Handwerkerleistungen ist zusammen mit dem Bonus für haushaltsnahe Dienstleistungen vornehmlich eingeführt worden, um Schwarzarbeit in diesen Bereichen zu reduzieren. Die Reduzierung der Schwarzarbeit dient gleichzeitig dem Fiskalzweck. Während auf Baustellen oder im Gaststättengewerbe auch eine Überprüfung des laufenden Betriebs möglich, wenn auch aufwändig ist, hat es der Gesetzgeber im Bereich der privaten Haushalte vorgezogen, einen finanziellen Anreiz zu schaffen, der es attraktiver macht, reguläre Aufträge zu vergeben.

Diese Regelungen sind inzwischen untersucht worden. So hat das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln im Rahmen einer breit angelegten Studie zu Steuervergünstigungen auch diese beiden Boni näher betrachtet.¹ Allerdings fehlte es der Untersuchung an empirischen Daten, da die beiden Regelungen noch relativ neu sind. Dem wirkt auch die Erhebung des Bundesrechnungshofs (BRH) aus dem Jahre 2011 nicht umfassend entgegen, weil die veröffentlichten Daten zu eng auf die Frage des Vollzugs ausgelegt sind, aber nicht die fiskalischen und ökonomischen Wirkungen betrachten.² Einige der Schlussfolgerungen, wie etwa die, dass es zu Mitnahmeeffekten in Höhe von 70 Prozent kommt, sind auch durch die eigenen Zahlen des BRH nicht belegbar.

Neben den Mitnahmeeffekten kritisiert der BRH außerdem erhebliche Kontrolldefizite bei den Finanzämtern, weil das automatische Risikomanagement nicht genau genug auf die Kontrollerfordernisse des § 35a EStG abgestimmt sei, sowie die möglichen Doppelförderungen mit KfW-Programmen in der Vergangenheit, für die jedoch das Gutachten des BRH selbst bereits den zukünftigen Listenabgleich avisiert. Insgesamt ist das BRH-Gutachten wenig hilfreich, weil es nur cursorisch über die zugrundeliegenden Daten berichtet. Auch unterlässt es der BRH eine ökonomische Analyse durchzuführen, die wenigstens ansatzweise die Effekte auf Schwarzarbeit untersucht und eine fiskalische Bilanz der Nutzen und Kosten der Steuervergünstigungen erstellt. Das hätte der eigentliche Prüfauftrag sein sollen, dem sich der BRH aber aus nicht nachvollziehbaren Gründen entzogen hat.

Dennoch hat das BRH-Gutachten eine Suche nach alternativen Ausgestaltungsformen des § 35 a EStG ausgelöst, um das berechtigte Ziel der Reduzierung der Schwarzarbeit, das auch das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln als hinreichend ökonomisch begründet ansieht, zielgenauer zu unterstützen.³ Das vorliegende Kurzugutachten untersucht nun den Vorschlag des

¹ Vgl. Thöne, M. und Jung, A. (2009).

² Vgl. BRH (2011).

³ Vgl. Thöne, M. und Jung, A. (2009), S. 95.

Zentralverbands des Deutschen Handwerks (ZDH) zur Modifikation des Handwerkerbonus auf seine grundsätzliche Eignung, diskutiert die Erweiterung der Zielsetzung des Steuerbonus für Handwerkerleistungen um die energetische Gebäudesanierung und leitet Folgerungen in Bezug auf die fiskalischen Wirkungen ab. Wir hoffen, damit die Diskussion konstruktiv weiter zu führen, denn das Ausmaß der Schwarzarbeit ist zwar in den letzten Jahren gesunken, aber nach wie vor wird fast jeder sechste Euro in Deutschland im informellen Sektor verdient. Das widerspricht dem Fiskalzweck ebenso wie dem Fairnessgebot, einen allgemein gültigen Ordnungsrahmen für wirtschaftliche Aktivitäten zu schaffen.

2. Vorschlag des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks zur Weiterentwicklung des Steuerbonus für Handwerkerleistungen

Die Kritik des BRH an den Steuerzuschüssen für haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen sowie die für 2011 vorgesehene Evaluierung dieses Instruments hat der ZDH zum Anlass genommen, Vorschläge zur Weiterentwicklung des Steuerbonus für Handwerkerleistungen zu machen. Damit werden im Wesentlichen drei Ziele verfolgt:

- Zum einen soll der Kritik des BRH im wesentlichen Punkten Rechnung getragen werden, um die Wirksamkeit und Zielgenauigkeit des Instruments zu erhöhen.
- Zum anderen soll mit Blick auf die ambitionierten klimapolitischen Zielsetzungen im Energiekonzept der Bundesregierung die Anreizwirkung des Instruments im Bereich der energetischen Gebäudesanierung gesteigert werden.
- Schließlich soll der Vorschlag einen Beitrag zur Steuervereinfachung leisten.

Zu diesem Zweck schlägt der ZDH vor, den Steuerbonus für Handwerkerleistungen folgendermaßen zu modifizieren:

1. Gesetzlich verpflichtende Prüfleistungen (hierunter sind öffentlich-rechtliche Gebühren für Feuerstättensicherheit und Immissionsschutzmessungen zu verstehen) sollen nicht mehr vom Steuerbonus für Handwerkerleistungen erfasst werden.
2. Es wird ein moderater Selbstbehalt (in der Form eines sog. Sockelbetrags, für den kein Steuerbonus gewährt wird) eingeführt, mit dem die Fallzahl der Steuerpflichtigen, die den Steuerbonus für Handwerkerleistungen geltend machen, reduziert wird. Dieser Selbstbehalt sollte allerdings so bemessen werden, dass auch für die besonders schwarzarbeitsanfällige, kleinteilige Beauftragung von Arbeitsleistungen nach wie vor ein Anreiz zur legalen Auftragsvergabe besteht.

Dies gilt gerade auch für sog. Schönheitsreparaturen, die von Mietern beauftragt bzw. getragen werden. Ein Selbstbehalt sollte daher einen Betrag von 200 Euro im Kalenderjahr nicht überschreiten.

3. Der heutige gesonderte Steuerbonus für Handwerkerleistungen (gem. § 35a Abs. 3 EStG i.H.v. 20% von max. 6.000 Euro Arbeitskosten) wird mit dem bisherigen Steuerbonus für "allgemeine haushaltsnahe Dienstleistungen" (gem. § 35a Abs. 2 EStG i.H.v. 20% von max. 20.000 Euro Arbeitskosten) zu einem einheitlichen Fördertatbestand zusammengelegt.
4. Die Übertragung von Steuerbonusvolumen auf nachfolgende Kalenderjahre (analog § 10d EStG) wird ermöglicht, um auch für größere energetische Gebäudesanierungen einen spürbaren Anreiz zu setzen.

Im Folgenden werden die volkswirtschaftlichen Implikationen einer derartigen Modifikation des Steuerbonus für Handwerkerleistungen im Hinblick auf die Reduzierung der Schwarzarbeit, die Forcierung der energetischen Gebäudesanierung und die fiskalischen Effekte untersucht.

3. Volkswirtschaftliche Implikationen des modifizierten Steuerbonus für Handwerkerleistungen

3.1 Eindämmung der Schwarzarbeit

Eines der zentralen Ziele der steuerlichen Förderung von Handwerkerleistungen war und ist es, die Schwarzarbeit in den jeweiligen Bereichen zurückzudrängen. Dies setzt voraus, dass der Privathaushalt bei den einzelnen Leistungen grundsätzlich die Wahl zwischen legaler und illegaler Auftragsvergabe hat. Besteht aufgrund gesetzlicher Vorschriften keinerlei Alternative zur legalen Auftragsvergabe ist er faktisch gezwungen, einen regulären Betrieb mit den Arbeiten zu betrauen, kommt es zwangsläufig zu Mitnahmeeffekten, ohne dass die Schwarzarbeit verringert wird.

Einer der Hauptkritikpunkte des BRH ist, dass die derzeitige Ausgestaltung des Steuerbonus für Handwerkerleistungen zu „unvertretbar hohen Mitnahmeeffekten“ führe.⁴ Laut BRH wurden 2008 in 71 % der Fälle beim Steuerbonus für Handwerkerleistungen zumindest teilweise Aufwendungen für Schornsteinfeger und/oder Wartungsleistungen für Heizungs- und Aufzugsanlagen geltend gemacht; 39 % der Fälle enthielten sogar ausschließlich diese Aufwendungen.⁵ Der BRH geht in beiden Leis-

⁴ Vgl. BRH (2011), S. 3.

⁵ Vgl. ebenda, S. 11.

tungsbereichen von fast 100 % Mitnahmeeffekten aus, weil Schornsteinfegerleistungen aufgrund gesetzlicher Vorschriften nur legal bezogen werden können und auch Wartungsleistungen an Heizungs- und Aufzugsanlagen „... wegen ihrer Bedeutung und im Hinblick auf Gewährleistungsansprüche regelmäßig legal vergeben werden.“⁶ Während dem BRH bei den Schornsteinfegerleistungen zweifellos zuzustimmen ist, liegt der Fall bei Heizungswartungen keineswegs so eindeutig. Da diese nicht gesetzlich verpflichtend vorgeschrieben sind und auch behördlicherseits nicht überprüft werden, ist davon auszugehen, dass insbesondere im Ein- und Zweifamilienhausbereich ein nicht unerheblicher Anteil der Wartungsaufträge bei Heizungsanlagen schwarz erbracht wird. Dennoch dürften wahrscheinlich die meisten Hauseigentümer aus Gründen der Betriebssicherheit und wegen etwaiger Gewährleistungsansprüche reguläre Handwerksunternehmen mit der Wartung der Heizungsanlage beauftragen. Insofern ist in diesem Bereich aller Voraussicht nach tatsächlich von Mitnahmeeffekten auszugehen.

Im Veranlagungszeitraum 2008 wurden bundesweit insgesamt in 5,9 Mio. Fällen steuerliche Zuschüsse für Handwerkerleistungen geltend gemacht.⁷ 39 % der Fälle betrafen ausschließlich Aufwendungen für Schornsteinfeger sowie für Heizungswartung. Leider weist der BRH in seinem Bericht die beiden Aufwendungsarten in dieser Gruppe nur zusammen und nicht separat aus, so dass keine Aussage darüber möglich ist, in wieviel Fällen nur eine der beiden Leistungsarten oder wie häufig beide Leistungsarten gleichzeitig angegeben wurden. Zu vermuten ist jedoch, dass in den weitaus meisten Fällen Aufwendungen sowohl für Schornsteinfeger als auch für Heizungswartung anfallen, da mit fossilen Brennstoffen befeuerte Heizungsanlagen zwingend einmal jährlich vom Schornsteinfeger überprüft werden müssen (Reinigung des Schornsteins und Emissionsmessung). Ein Ausschluss von gesetzlichen Prüfleistungen entsprechend dem ZDH-Vorschlag würde also die Fallzahl beim Steuerbonus für Handwerkerleistungen vermutlich kaum nennenswert reduzieren. Allerdings würde die Regelung in Kombination mit dem vorgeschlagenen Selbstbehalt von 200 Euro faktisch eine Verringerung der Fallzahl um 2,3 Mio. bedeuten (39 % von 5,9 Mio. Fällen), da die gesetzlich vorgeschriebenen Prüfleistungen sowie Handwerkerleistungen mit vermutlich hohen Mitnahmeeffekten praktisch vollständig aus der steuerlichen Förderung herausfielen. In den weiteren 32 % der Mischfälle, in denen neben gesetzlich verpflichtenden Prüfleistungen und Leistungen, bei denen hohe Mitnahmeeffekte zu vermuten sind, auch noch andere Handwerkerleistungen geltend gemacht wurden, würde sich der Steuerbonus entsprechend verringern. Insgesamt würden sich die Aufwendungen für den Steuerbonus für Handwerkerleistungen durch den Ausschluss dieser gesetzlich ver-

⁶ ebenda, S. 19.

⁷ Vgl. ebenda, S. 9.

pflichtenden Prüfleistungen und den Selbstbehalt um rund 306 Mio. Euro reduzieren.⁸

Durch den Vorschlag des ZDH würden die vom BRH zu Recht monierten offensichtlichen Mitnahmeeffekte direkt durch Ausschluss der gesetzlich verpflichtenden Prüfleistungen und ein Großteil der Aufwendungen, bei denen wahrscheinlich ebenfalls hohe Mitnahmeeffekte vorliegen indirekt durch den Selbstbehalt von der steuerlichen Förderung ausgenommen. Daraus resultiert gleichzeitig eine erhebliche Reduzierung der Fallzahl um knapp 40 % sowie der benötigten fiskalischen Mittel. Gänzlich ausschalten kann man Mitnahmeeffekte bei der steuerlichen Förderung von Handwerkerleistungen freilich nicht, aber das ist auch bei den meisten anderen Förderinstrumenten der Fall. Die grundsätzliche Eignung des Instruments des Steuerbonus zur Bekämpfung der Schwarzarbeit steht jedoch außer Frage, da durch den Steuerbonus der bestehende Steuer- und Abgabenkeil zwischen legaler und illegaler Arbeit verringert wird. Ein gewisses Maß an Mitnahmeeffekten ist quasi als fiskalischer Preis der Transformation von Schwarzarbeit und Eigenleistung in legaler Arbeit anzusehen.⁹ Entscheidend ist letztlich das Ausmaß an Mitnahmeeffekten, das jedoch kaum exakt empirisch zu ermitteln ist.¹⁰

Das Handwerk gehört zu den Wirtschaftsbereichen, die mit am stärksten von der Schattenwirtschaft betroffen sind. Nach Friedrich Schneider, der sich seit Jahren mit dem Phänomen und der Entwicklung der Schattenwirtschaft beschäftigt, entfallen 38 % der Schattenwirtschaft in Deutschland auf das Baugewerbe und Handwerksbetriebe (vgl. Abbildung 1). Nach aktuellen Berechnungen Schneiders machte das 2010 ein Volumen von 132 Mrd. Euro aus.¹¹

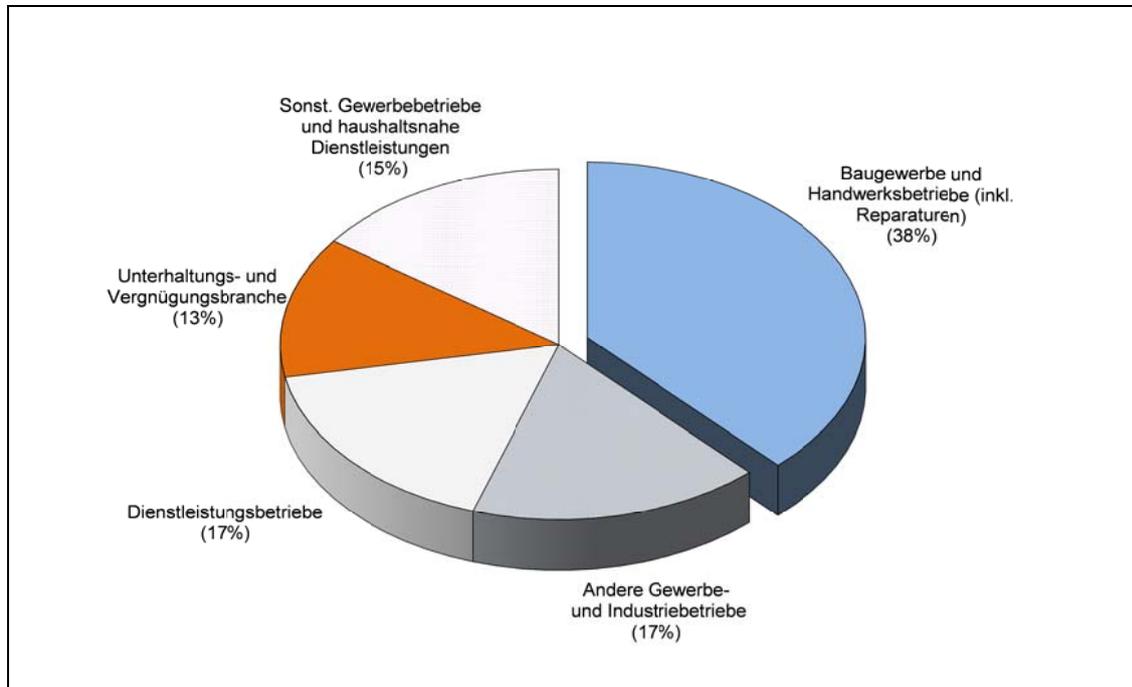
⁸ Laut BRH betrug 2008 der durchschnittliche Steuerbonus für Handwerkerleistungen 133 Euro. Gemessen an diesem durchschnittlichen Ermäßigungsbeitrag entfallen 51,87 Euro pro Fall auf die Gruppe, die ausschließlich gesetzlich verpflichtende Prüfleistungen und Handwerkerleistungen mit vermutlich hohen Mitnahmeeffekten geltend gemacht haben. Laut Auskunft der Schornsteinfegerinnung in Hannover belaufen sich die Aufwendungen für den Schornsteinfeger durchschnittlich auf 60 Euro im Jahr. Davon können im Rahmen des Handwerkerbonus 20 %, also 12 Euro von der Steuerschuld abgezogen werden. Die Kosten für die Wartung einer Heizungsanlage betragen durchschnittlich 200 Euro, der Steuerbonus macht 20 % hiervon aus, also 40 Euro. Bei 5,9 Mio. Fällen entspricht dies einem Volumen von ca. 306 Mio. Euro. Vgl. BRH (2011), S. 9ff.

⁹ Zu den Kriterien für die beim Steuerbonus für Handwerkerleistungen begünstigten Leistungen und den Mitnahmeeffekten vgl. Thöne, M. und Jung, A. (2009), S. 135ff.

¹⁰ Vgl. ebenda, S. 138.

¹¹ Vgl. IAW (2011), S. 3 und Schneider, F. (2010b), S. 5.

Abbildung 1: Aufteilung der Schattenwirtschaft nach Wirtschafts- und Dienstleistungssektoren (2010)



ifh Göttingen

Quelle: Schneider, F. (2010b)

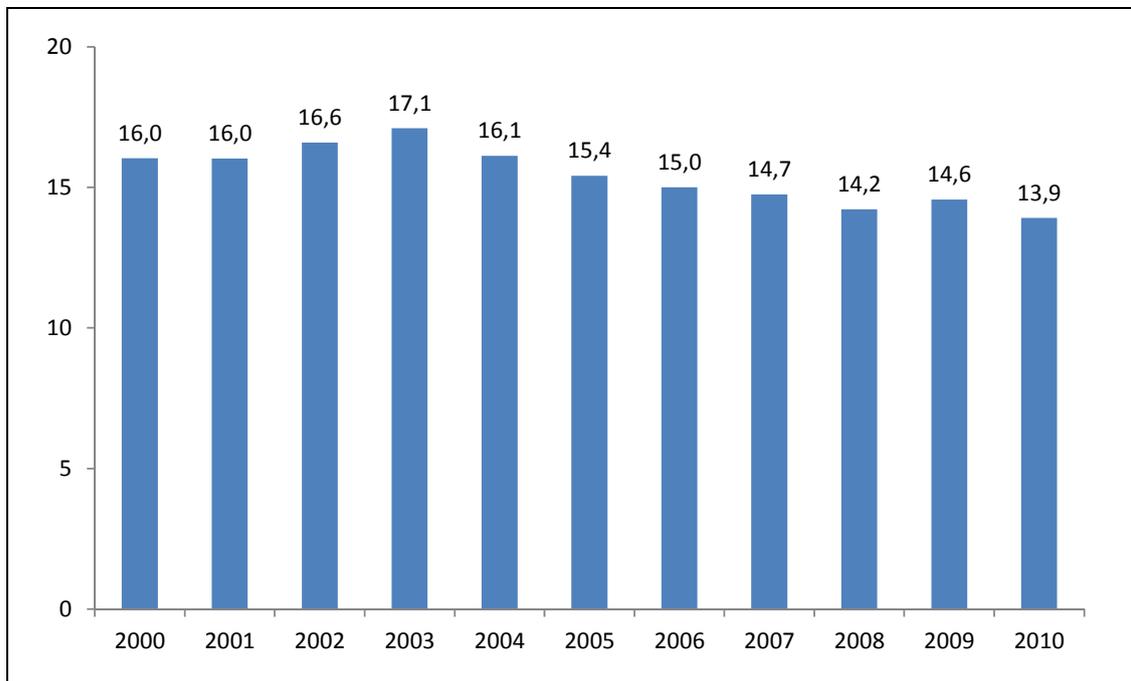
Es stellt sich nun die Frage, wie sich die Schattenwirtschaft seit Einführung des Steuerbonus für Handwerkerleistungen 2006 entwickelt hat. Den Berechnungen Schneiders zufolge ist die Schattenwirtschaft – gemessen als Verhältnis Schattenwirtschaft zu offiziellem BIP – seit 2003 rückläufig (vgl. Abbildung 2). Lediglich im Jahr 2009 ist sie in Folge der Wirtschaftskrise leicht angestiegen.¹² Schneider führt diese Entwicklung in erster Linie auf das kontinuierliche Wirtschaftswachstum in diesem Zeitraum zurück, durch das die Schattenwirtschaft mit Ausnahme des Krisenjahres 2009 an Attraktivität verloren hat. Daneben haben laut Schneider verschiedene wirtschaftspolitische Maßnahmen in den einzelnen Jahren jeweils positive bzw. negative Auswirkungen auf die Schattenwirtschaft gehabt (z.B. Erhöhung des Arbeitslosenbeitrages, Bürgerentlastungsgesetz, diverse Mindestlohnregelungen in bestimmten Branchen).¹³ In einem Gutachten für den ZDH bezifferte Schneider den Rückgang der Schattenwirtschaft durch den Steuerbonus für Handwerkerleistungen für das Jahr 2008 zwischen 3 und 5 Mrd. Euro.¹⁴

¹² Vgl. IAW (2011), S. 3.

¹³ Vgl. Schneider, F. (2010a), S. 14.

¹⁴ Vgl. Schneider, F. (2008a), S. 14.

Abbildung 2: Entwicklung der Schattenwirtschaft in Deutschland von 2000 bis 2010*



ifh Göttingen

* Verhältnis Schattenwirtschaft zu offiziellem BIP in %

Quelle: IAW (2011)

Diese Größenordnung wird auch durch die vom BRH erhobenen Zahlen bestätigt. Bei dem vom BRH für 2008 durchschnittlich festgestellten Steuerbonus für Handwerkerleistungen von 133 Euro pro Fall ergibt sich bei 5,9 Mio. Fällen insgesamt ein zusätzliches Auftragsvolumen von 3,9 Mrd. Euro bzw. eine Reduktion der Schattenwirtschaft in derselben Höhe.¹⁵ Bereinigt man entsprechend dem ZDH-Vorschlag den durchschnittlichen Steuerbonus von 133 Euro um die Aufwendungen für Schornsteinfeger und den Selbstbehalt von 200 Euro,¹⁶ ergibt sich immer noch eine durch den Steuerbonus zusätzlich generierte Nachfrage von 2,4 Mrd. Euro für das Bauhandwerk.¹⁷

Welche Nachfrage- und Beschäftigungseffekte mit einer durch den Steuerbonus bewirkten zusätzlichen Nachfrage für das Bauhandwerk verbunden sind, lässt sich einer Studie von Kornhardt aus dem Jahr 2009 entnehmen, in der die Auswirkungen

¹⁵ Da nur 20 % abgesetzt werden dürfen, ist die tatsächliche Investitionssumme fünfmal so groß, also $133 \text{ Euro} \times 5 \times 5,9 \text{ Mio. Fälle} = 3,9 \text{ Mrd. Euro}$.

¹⁶ Vgl. Fußnote 11.

¹⁷ Berechnung: $133 \text{ Euro} - 51,86 \text{ Euro} = 81,13 \text{ Euro}$. Multipliziert mit 5,9 Mio. Fällen ergeben sich 478,7 Mio. Euro. Multipliziert mit 5 ergibt das tatsächliche Auftragsvolumen in Höhe 2,4 Mrd. Euro.

eines ermäßigten Mehrwertsteuersatzes auf das Handwerk untersucht wurden.¹⁸ Die dort für den ermäßigten Mehrwertsteuersatz durchgeführten Modellrechnungen lassen sich analog auf den Steuerbonus für Handwerkerleistungen übertragen. Danach führt eine zusätzliche Nachfrage von 2,4 Mrd. Euro – hier generiert durch den Steuerbonus – rein rechnerisch zu knapp 29.000 neuen Arbeitsplätzen im Bauhandwerk.

Tabelle 1: Auswirkungen eines Steuerbonus für Handwerkerleistungen von 2.000 Euro auf die Schattenwirtschaft unter verschiedenen Annahmen (Simulationsrechnung)

unterstellter Mitnahmeeffekt in %	50% nutzen Handwerkerbonus in Mrd. €	40% nutzen Handwerkerbonus in Mrd. €
70	4,8 bis 6,4	4,2 bis 5,5
60	6,4 bis 8,8	5,5 bis 9,6
50	11,2 bis 12,8	9,6 bis 10,9
40	11,5 bis 14,7	9,9 bis 12,5

ifh Göttingen

Quelle: Schneider, F. (2010b)

In einer aktuellen Untersuchung empfiehlt Schneider unter anderem eine weitere Ausweitung der steuerlichen Absetzbarkeit von haushaltsnahen Dienstleistungen und Handwerkerleistungen auf 2.000 Euro pro Haushalt und Jahr. Dabei kommt er in einer Simulationsrechnung mit verschiedenen Annahmen zu dem Ergebnis, das durch eine entsprechende Erhöhung des Steuerbonus für Handwerkerleistungen ein Volumen von 4,2 bis 14,7 Mrd. Euro vom informellen in den formellen Sektor überführt werden könnte (vgl. Tabelle 1).¹⁹ Danach kommt es in einer mittleren Variante bei einem unterstellten Mitnahmeeffekt von 50 % und einer Nutzung des Steuerbonus von jedem zweiten Steuerpflichtigen zu einem Rückgang der Schattenwirtschaft in der Größenordnung zwischen 11,2 und 12,8 Mrd. Euro. Sofern die Vorschläge des ZDH realisiert würden, erscheint der hier angenommene Mitnahmeeffekt von 50 % jedoch unrealistisch hoch, sodass die positiven Effekte tatsächlich noch größer ausfallen dürften.

¹⁸ Vgl. Kornhardt, U. (2009), S. 15 ff.

¹⁹ Vgl. Schneider, F. (2010b), S. 3.

3.2 Forcierung der energetischen Gebäudesanierung

Im Energiekonzept, das die Bundesregierung im Herbst 2010 beschlossen hat, sind sehr ambitionierte Energieeinsparungs- und Klimaschutzziele festgelegt: Bis 2020 sollen die Treibhausgasemissionen um 40 % und bis 2050 um mindestens 80 % – jeweils gegenüber 1990 – reduziert werden.²⁰ Nach dem Reaktorunfall in Japan wird die Bundesregierung im Juni d.J. das Konzept noch stärker in Richtung Energieeffizienz und Erneuerbare Energien nachjustieren. Der zentrale Schlüssel zur Erreichung der Ziele ist die energetische Sanierung des Gebäudebestands. Denn auf den Gebäudebereich entfallen rund 40 % des Energieverbrauchs und etwa ein Drittel der CO₂-Emissionen. Knapp Dreiviertel des Wohngebäudebestandes ist vor 1979, also vor Inkrafttreten der 1. Wärmeschutzverordnung entstanden und unter energetischen Gesichtspunkten stark sanierungsbedürftig.²¹ Entsprechend groß sind die Potenziale zur Energie- und CO₂-Einsparung. Im Energiekonzept ist als Ziel festgelegt, bis 2050 einen nahezu klimaneutralen Gebäudebestand zu erreichen.²² Dazu bedarf es jedoch, und darin sind sich alle Experten einig, einer erheblichen Ausweitung der bisherigen Sanierungsaktivitäten. Entsprechend wird im Energiekonzept eine Verdopplung der energetischen Sanierungsrate angestrebt.²³

Untersuchungen zur Sanierungseffizienz zeigen, dass derzeit nur in relativ geringem Umfang umfassende energetische Sanierungen durchgeführt werden. In vielen Fällen unterbleiben wegen der oftmals hohen Kosten unter energetischen Gesichtspunkten eigentlich notwendige Sanierungsmaßnahmen, sodass bei durchgeführten Bestandssanierungen im Durchschnitt nur rund ein Drittel der möglichen Einsparpotenziale werden.²⁴ In den letzten Jahren konnte die Sanierungsrate nicht zuletzt dank der einschlägigen KfW-Förderprogramme zwar deutlich gesteigert werden, dennoch bleibt das Sanierungstempo weit hinter der von Experten für technisch und wirtschaftlich machbar eingeschätzten Sanierungsrate von 3 % zurück.²⁵

Ein zentrales Hindernis für die energetische Gebäudesanierung ist der lange Zeitraum zwischen Investition und Amortisation. Gerade die besonders relevanten Maßnahmen wie die Dämmung der Außenwand und des Daches amortisieren sich

²⁰ Vgl. BMWi (2010), S. 5.

²¹ Vgl. Kornhardt, U. (2010), S. 20 ff.

²² Vgl. BMWi (2010), S. 22 ff.

²³ Vgl. ebenda.

²⁴ Vgl. Stieß, I. u.a. (2010), S. 6; Weiß, J. und Dunkelberg, E. (2010), S. 85 ff.; Kleemann, M. und Hansen, P. (2005), S. 62 ff.

²⁵ Vgl. Kleemann, M. und Hansen, P. (2005), S. 62 ff. Hansen und Kleemann berechnen eine energetische Sanierungsrate von 1,34 %. In der Literatur wird zumeist eine energetische Sanierungsrate von derzeit rund 1% genannt, von der auch die Bundesregierung in ihrem Energiekonzept ausgeht.

aufgrund des damit verbundenen hohen Kostenaufwandes häufig erst nach 20 und mehr Jahren und sind damit für viele Eigenheimbesitzer wirtschaftlich nicht akzeptabel.²⁶ Eine Befragung des Meinungsforschungsinstituts EMNID ergab, dass 47 % der befragten Hauseigentümer zu energetischen Sanierungsmaßnahmen bereit wären, wenn sich die Investition innerhalb von fünf Jahren bezahlt machte. Die Bereitschaft schrumpfte dagegen auf 3 %, wenn die Amortisationszeit mehr als 12 Jahre beträgt.²⁷ Genau an diesem Punkt setzen die staatlichen Förderprogramme an, die dazu beitragen, den Amortisationszeitraum für den Investor zu verkürzen.

Eine entscheidende, wenn nicht die zentrale Rolle bei der Förderung der energetischen Gebäudesanierung und des öko-effizienten Bauens, nimmt die KfW Bankengruppe als Förderbank des Bundes und der Länder ein. Sie fördert seit 1990 die Energieeinsparung und CO₂-Minderung im Gebäudebereich, indem sie für sanierungswillige Gebäudeeigentümer verbilligte Darlehenskonditionen und neuerdings auch Zuschüsse bietet. Seither wurden im Zeitraum von 1990 bis Ende 2009 bei mindestens 3,1 Mio. Wohnungen Fördermittel in Form von zinsvergünstigten Darlehen und Zuschüssen für Maßnahmen zur Energieeinsparung und der CO₂-Reduktion eingesetzt. Die Bedeutung der Förderung hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Das Förderprogramm „Energieeffizient Sanieren“ und das „CO₂-Gebäudesanierungsprogramm“ nehmen mit rund 363.000 allein im Jahr 2009 geförderten Wohnungen eine Schlüsselstellung im Rahmen der nationalen Klimaschutzprogramme ein. Durch diese beiden Programme wurden im vergangenen Jahr laut Angaben der KfW 0,91 % der Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden saniert.²⁸ Insgesamt ist durch die im Rahmen des „CO₂-Gebäudesanierungsprogramms“ und des Programms „Energieeffizient Sanieren“ geförderten Modernisierungsvorhaben an Wohngebäuden im Jahr 2009 eine CO₂-Emissionsreduzierung von 955.000 Tonnen pro Jahr realisiert worden. Auch die mit den beiden Programmen verbundenen Beschäftigungseffekte von rund 111.000 Personenjahren für das Jahr 2009 dokumentieren eindrucksvoll den Erfolg der KfW-Förderung.²⁹

Trotz der bisher erreichten Fortschritte im Bereich der energetischen Gebäudesanierung muss die Sanierungsrate noch erheblich gesteigert werden, um die hochgesteckten Einsparziele im Gebäudebereich zu erreichen. Rein rechnerisch müssten nach Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln dazu jährlich 360.000 Gebäude umfassend energetisch saniert werden.³⁰ Bislang sind laut CO₂-

²⁶ Vgl. Weiß, J. und Dunkelberg, E. (2010), S. 88 f.; CO₂-Gebäudereport 2007 (2007), S. 4 f.

²⁷ Vgl. CO₂-Gebäudereport 2007 (2007), S. 4 f.

²⁸ Vgl. Clausnitzer, K.-D. u.a. (2010), S. 67.

²⁹ Vgl. ebenda, S. 72 ff.

³⁰ Vgl. iw (2011), S. 4.

Gebäudereport 2007 von den Gebäuden, die bis 1979 erbaut worden sind, rund 230.000 pro Jahr umfassend energetisch saniert worden.³¹

Wie bereits erwähnt, erfolgt die Förderung der energetischen Gebäudesanierung bislang im Wesentlichen über einschlägige KfW-Programme. Abgesehen von der allgemeinen steuerlichen Absetzbarkeit von Handwerkerleistungen bei Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen am Haus können Selbstnutzer keinerlei steuerliche Abschreibung oder Vergünstigungen für energetische Sanierungsmaßnahmen in Anspruch nehmen. Da eine energetische Sanierung je nach Alter und Zustand des Gebäudes im Allgemeinen sehr kostenintensiv ist³² und der Steuerbonus für Handwerkerleistungen auf maximal 1.200 Euro begrenzt ist, fällt die steuerliche Förderung gemessen an der Investitionssumme sehr gering aus und der finanzielle Anreiz ist entsprechend klein. Betragen bspw. die Kosten für eine energetische Sanierung 50.000 Euro (z.B. Wärmedämmung der Außenwand oder des Daches sowie Anlagentechnik) und entfällt etwa die Hälfte davon auf Arbeitsleistung, so kann der Investor im Rahmen des Steuerbonus für Handwerkerleistung gegenwärtig statt 5.000 Euro (20 % von 25.000 Euro) nur 1.200 Euro von der Steuerschuld abziehen. Folgt man dem Vorschlag des ZDH, so würde der Steuerbonus für Handwerkerleistungen für kostenaufwändige energetische Sanierungsmaßnahmen deutlich attraktiver. In dem obigen Beispiel würde der private Haushalt im ersten Jahr 4.000 Euro (20 % von 20.000 Euro) und im zweiten Jahr 1.000 Euro (20 % des Restbetrages von 5.000 Euro), insgesamt also 5.000 Euro Steuerzuschuss erhalten. Damit verkürzt sich die Amortisationszeit der Investition erheblich, so dass ein erheblicher Lenkungseffekt von diesem Anreiz ausgehen kann.

An dieser Stelle stellt sich die Frage, warum eine steuerliche Förderung der energetischen Gebäudesanierung durch den Handwerkerbonus neben der klassischen KfW-Förderung überhaupt erforderlich bzw. vorteilhaft ist, wenn eine Doppelförderung grundsätzlich ausgeschlossen sein soll. Mindestens drei Gründe sprechen dafür, die steuerliche Förderung der energetischen Gebäudesanierung im Rahmen des Steuerbonus für Handwerkerleistungen entsprechend dem Vorschlag des ZDH attraktiver zu machen und damit den Anreiz für kostenintensive energetische Sanierungsmaßnahmen zu erhöhen:

³¹ Die kumulierte Sanierungsquote zwischen 1989 und 2006 zeigt, dass in diesem Zeitraum in den Altbauten weniger als 30 % aller möglichen energetischen Sanierungsmaßnahmen durchgeführt wurden. Vgl. CO₂-Gebäudereport 2007 (2007), S. 7.

³² Nach einer Befragung, die die KfW gemeinsam mit dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln im Jahr 2010 durchgeführt hat, betragen die Kosten für eine energetische Sanierung im Durchschnitt 46.000 Euro. Vgl. Testorf, L. u.a. (2010), S. 22 f. Im CO₂-Gebäudesanierungsprogramm lag die durchschnittliche Fördersumme je nach Maßnahmenpaket zwischen 57.000 und 85.000 Euro im Jahr 2007. Vgl. Kornhardt, U. (2010), S. 40 ff.

1. Die KfW-Fördermittel im Bereich der energetischen Gebäudesanierung sind an die Erfüllung spezifischer, relativ hoher technischer Mindeststandards gebunden, die im Einzelnen nachgewiesen werden müssen. Werden die in den verschiedenen Programmen vorgeschriebenen Mindeststandards auch nur leicht unterschritten bzw. nicht erreicht, werden die Fördermittel nicht gewährt. Zudem sind die einzelnen Programmvarianten eben wegen der technischen Anforderung für den „Normalbürger“ relativ kompliziert. Eine Antragstellung ist für nicht wenige Sanierungswillige ohne die Hilfe der ausführenden Betriebe nicht möglich. Das schreckt viele potenziell Sanierungswillige unter den selbstnutzenden Eigentümern von Eigenheimen ab.
2. Zinsverbilligungen, die die KfW-Programme bieten, sprechen viele private Investoren nicht an, weil sie entweder lieber auf Eigenmittel zurückgreifen möchten und/oder der Mittelbedarf so gering ist, dass eine Kreditfinanzierung unverhältnismäßig aufwändig ist.³³ Zwar bietet die KfW im „CO₂-Gebäudesanierungsprogramm“ und im Programm „Energieeffizient Sanieren“ seit kurzem auch jeweils Zuschussvarianten an, jedoch überwiegen die Darlehensfälle bei weitem.³⁴
3. In vielen Fällen erschweren die Hausbanken den Zugang zu den KfW-Fördermitteln, da die KfW ihre Darlehen nicht selbst vergibt, sondern nur über eine Bank bzw. Sparkasse auszahlt. Eine Untersuchung der Stiftung Warentest zeigt, dass Banken vielfach wenig bis kein Interesse an der Durchleitung der KfW-Kredite haben, weil sie lieber ihre eigenen, teureren Kredite den Kunden antragen.³⁵

Als Fazit lässt sich festhalten, dass trotz aller Erfolge in der Vergangenheit das Sanierungstempo immer noch viel zu niedrig ist, um die energie- und klimaschutzpolitischen Ziele im Gebäudesektor bis 2020 bzw. 2050 zu erreichen. Deshalb sollte die bisher einseitig auf Zinsverbilligung bzw. Zuschussgewährung abgestellte KfW-Förderung im Bereich der energetischen Gebäudesanierung gezielt durch steuerliche Anreize erweitert bzw. erhöht werden. Hierfür ist der Steuerbonus für Handwerkerleistungen hervorragend geeignet, ja geradezu prädestiniert dafür, zu einem wirksamen steuerlichen Klimaschutzinstrument im Bereich der energetischen Gebäudesanierung weiterentwickelt zu werden. Hierzu sollte entsprechend dem ZDH-Vorschlag der bisherige Steuerbonus für Handwerkerleistungen und die allgemeinen haushaltsnahen Dienstleistungen zu einem einheitlichen Fördertatbestand mit einem Förderhöchstbetrag von 20 % von maximal 20.000 Euro Arbeitskosten

³³ Vgl. HWK Düsseldorf (2010), S. 1.

³⁴ Vgl. Clausnitzer, K.-D. u.a. (2010), S. 68.

³⁵ Vgl. Finanztest (2010), S. 44 ff.

zusammengefasst werden. Ferner wäre es im Interesse umfangreicher und damit kostenträchtiger energetischer Sanierungsmaßnahmen sinnvoll, die Möglichkeit vorzusehen, die den Höchstbetrag übersteigende Investitionssumme in nachfolgende Kalenderjahre zu übertragen.

Für eine entsprechende Weiterentwicklung des Steuerbonus für Handwerkerleistungen spricht nicht zuletzt, dass die Förderung der energetischen Gebäudesanierung mit ganz erheblichen Multiplikatoreffekten verbunden ist und damit auch konjunkturpolitischen Zielsetzungen dient: So zeigt die KfW-Förderstatistik, dass 2009 mit einem Euro Förderung mehr als neunmal so hohe private Investitionen ausgelöst wurden.³⁶

3.3 Fiskalische Effekte

Ein wichtiger Punkt in der Diskussion des Steuerbonus für Handwerkerleistungen ist auch sein fiskalischer Effekt. Zunächst einmal gehen Thöne u.a.³⁷ für die bestehende Regelung davon aus, dass das Subventionsvolumen 2,2 Mrd. Euro in 2008 beträgt. Diese Rechnung beruht auf der Ermittlung, dass in genau diesem Umfang fiskalische Mittel verloren gehen, weil Steuerpflichtige in diesem Umfang Erstattungen beanspruchen. Tatsächlich ist aber zur Abschätzung des fiskalischen Effekts das eigentliche Steuerungsziel, der Abbau der Schwarzarbeit, zu berücksichtigen. Erst unter Berücksichtigung dieses Steuerungserfolges zeigt sich nämlich, welchen Nettoeffekt der Steuerbonus für Handwerkerleistungen tatsächlich hat.

Zu diesem Zweck sei eine Gruppe von Auftraggebern handwerklicher Dienstleistungen angenommen, die unter die Regelung des § 35a EStG fallen. Diese Gruppe wolle ein Auftragsvolumen von 1 Mrd. Euro für Arbeitsleistungen an Handwerksunternehmen vergeben und zwar jeder, um den Steuerbonus voll auszuschöpfen, d.h. dem Staat entgehen 200 Mio. Euro durch den gewährten Steuernachlass (20 % von 1 Mrd. Euro). Unter der Annahme, dass der Steuerungserfolg vollumfänglich eintrete, d.h. dass keiner der Auftraggeber Schwarzarbeit in Auftrag gibt, führt das zu einem Auftragsvolumen von 1 Mrd. Euro. Darin enthalten ist die Umsatzsteuer von 160 Mio. Euro. Da es sich um Arbeitsleistungen handelt, die in der Regel von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erbracht werden, entfallen auf das (Netto-)Auftragsvolumen von etwa 840 Mio. Euro rund 336 Mio. Euro Sozialversicherungsabgaben³⁸ sowie bei einem angenommenen (sehr niedrigen durchschnittlichen)

³⁶ 2009 wurden mit rund 2 Mrd. Euro Fördermitteln 18,4 Mrd. Euro Privatinvestitionen angestoßen.

³⁷ Vgl. Thöne, M. und Jung, A. (2009), S. 95.

³⁸ Bei für 2011 aktuellen Beitragssätzen für die GRV von 19,9 %, GKV 15,5 %, AVL 3,0 % und GPV 1,95 % ergeben sich 40,35 %, die hier der Einfachheit halber auf 40 % abgerundet sind.

Einkommensteuersatz von 15 % 126 Mio. Euro Einkommensteuer. Dem Steuernachlass von 200 Mio. Euro stehen also Steuernehreinnahmen von 286 Mio. Euro gegenüber (Umsatzsteuer, Einkommensteuer) sowie 336 Mio. Euro an Sozialversicherungsabgaben, d.h. zusammen Mehreinnahmen in Höhe von 622 Mio. Euro, das sind 62 % des Bruttoauftragsvolumens. Unter der Annahme, dass das Auftragsvolumen ungemindert vom informellen in den formellen Sektor fließt, entsteht also ein fiskalischer Effekt, der die Steuerbegünstigung in diesem besten Fall mehr als dreifach kompensiert.

Nun ließe sich einwenden, dass es unwahrscheinlich sei, dass das gesamte Auftragsvolumen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse fließe. Nehmen wir deshalb an, dass die Hälfte des Auftragsvolumens durch geringfügige Beschäftigungsverhältnisse erledigt wird, die nur zu 30 % pauschal zu Abgaben herangezogen werden. Dann ergeben sich für die eine Hälfte des Auftragsvolumens von 420 Mio. Euro (15 % ESt: 63 Mio. Euro und rund 40 % Sozialversicherungsabgaben: 168 Mio. Euro) etwa 231 Mio. Abgabelasten für die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten und im Niedriglohnbereich noch einmal 126 Mio. Euro (30 % pauschal). Dazu kommen wie im obigen Fall noch 160 Mio. Euro Umsatzsteuer. Das ergibt zusammen immer noch 517 Mio. Euro an Abgaben, d.h. auch in diesem Fall wird der Einkommensteuerausfall nach § 35a EStG von 200 Mio. Euro noch um 317 Mio. Euro überkompensiert.

Auch das ist freilich noch etwas unrealistisch, denn für die Auftraggeber entsteht ein Verlust an Leistungen, denn von der ursprünglichen 1 Mrd. Euro bleiben als Nettoarbeitsleistung, also als die für die eigentliche Arbeitsleistung verbleibende Auftragssumme, deutlich weniger übrig. Der weitaus größte Anteil geht an den Staat bzw. die Sozialversicherungsträger. Da gerade letztere aber Leistungen für reguläre Arbeitnehmer finanzieren, die sich schwarz arbeitende Arbeitnehmer gegebenenfalls selbst finanzieren müssen (z.B. Altersvorsorge), werden die Schwarzarbeiter entsprechende Beträge als Lohnbestandteile auch im informellen Sektor veranschlagen. Infolgedessen dürften sie einen Teil der ansonsten als Sozialversicherungsabgaben abgeführten Abgaben beanspruchen. Da sie zudem auch einen Teil des Entdeckungsrisikos sowie der Strafe bei Schwarzarbeit tragen, dürften sie auch bei der Differenz zum Auftragsvolumen von 1 Mrd. Euro noch einen gewissen Anteil einfordern, so dass auch dann die Nettoarbeitsleistung deutlich unter 1 Mrd. Euro bleibt. Auch wenn es vielleicht unrealistisch ist, davon auszugehen, dass das Auftragsvolumen vollständig in den formellen Sektor fließt, zeigt diese Überlegung, dass die Schwarzarbeiter in jedem Fall einen Teil des sonst als Abgaben gezahlten Auftragsvolumens für sich beanspruchen werden.

Geht man deswegen davon aus, dass nicht das gesamte Auftragsvolumen in den formellen Sektor geht, sondern z.B. nur die Hälfte, dann reduziert sich zwar der Verlust aus dem Steuernachlass auf 100 Mio. Euro, aber es bleibt bei der positiven Bilanz der Gegenfinanzierung. Erst wenn man davon ausgeht, dass nur Rechnun-

gen eingereicht werden, die sowieso im formellen Sektor beauftragt worden wären, reduziert sich dieser Effekt erheblich. Das kann etwa der Fall sein, wenn, wie oben diskutiert, gesetzlich verpflichtende Prüfleistungen eingereicht werden, wie es der BRH beklagt. In diesem Fall kommt es zu Mitnahmeeffekten, die effektiv nicht die Schwarzarbeit reduzieren und daher auch nicht fiskalische Mehreffekte erzeugen. Das Gutachten des BRH weist rund 5,9 Mio. Fälle aus, die den Steuerbonus für Handwerkerleistungen in Anspruch genommen haben (rund 22 % aller veranlagten Fälle) und die im Durchschnitt 2008 etwa 133 Euro Steuerermäßigung erhalten haben.³⁹ Genau genommen lässt sich nur die Gruppe der eindeutig identifizierten verpflichtenden Prüfleistungen (öffentlich rechtliche Gebühren für Feuerstättensicherheit und Immissionsschutzmessung) beanstanden, weil aufgrund gesetzlicher Bestimmungen diese Tätigkeiten nicht als Schwarzarbeit angeboten werden, so dass in diesen Fällen die Inanspruchnahme des Steuerbonus für Handwerkerleistungen nicht die Schwarzarbeit senkt.⁴⁰ Dieser Anteil ist von 18 % in 2006 auf 39 % in 2008 gestiegen.⁴¹ Gemessen am durchschnittlichen Ermäßigungsbetrag entfallen also 51,87 Euro pro Fall auf diese Gruppe. Bei 5,9 Mio. Fällen entspricht dies einem Volumen von 306 Mio. Euro.

Auf der Grundlage dieser Zahlen, die der BRH leider nicht ausreichend differenziert, um genauere Angaben zu den möglichen Wirkungen auf Schwarzarbeit zu treffen, bedeutet das, dass die verbliebenen 61 % der Rechnungsfälle (2008) mit jeweils 81,13 Euro einen möglichen Effekt auf Schwarzarbeit haben konnten. Diesen Effekt haben sie mit einem Steuerabzugsvolumen von 479 Mio.⁴² Euro für das Fünffache dieses Volumens, weil nur 20 % abzugsfähig sind, d.h. für rund 2,4 Mrd. Euro. Nimmt man für diese vereinfachend an, dass sie vollständig vom informellen in den formellen Sektor übertragen worden sind, dann ergäbe der Steuerbonus für Handwerkerleistungen für den Fiskus eine steuerliche Mehreinnahme von rund 1 Mrd. Euro (1,5 Mrd. Euro abzüglich des Steuerabzugsvolumens von 479 Mio. Euro),

³⁹ Vgl. BRH (2011), S. 9f.

⁴⁰ Das gilt auch für die Arbeiten, die über Nebenkostenabrechnungen auf die Mieter abgewälzt werden, weil auch dieser Anteil gegenüber den Mietern nachweisbar sein muss. Aber diese Arbeiten beziffert der BRH nicht eindeutig, sondern weist eine gemischte Gruppe aus. Vgl. BRH (2011), S. 11.

⁴¹ Der BRH weist diesen Anteil leider nicht gesondert für die gesetzlich verpflichtenden Prüfleistungen sondern nur zusammen mit Wartungsleistungen für Heizungsanlagen aus, bei denen ebenfalls hohe Mitnahmeeffekte unterstellt werden.

⁴² Hier ergibt sich ein Widerspruch in den Aussagen des Bundesrechnungshofes. Einerseits werden die fiskalischen Kosten für den Steuerbonus für Handwerkerleistungen für 2008 mit insges. 2,2 Mrd. Euro veranschlagt. Andererseits ergeben sich nur Steuermindereinnahmen von rund 0,8 Mrd. Euro, wenn man den durchschnittlichen Steuerbonus von 133 Euro mit der Fallzahl von 5,9 Mio. multipliziert. Leider äußert sich BRH nicht zu diesem Widerspruch, der vermutlich in der Erhebung der Daten zu suchen ist. Vgl. BRH (2011), S. 3ff.

wenn die Beschäftigung über sozialversicherungspflichtige Personen erfolgt, und bei etwa 800 Mio. Euro, wenn die Hälfte des Auftragsvolumens in Mini-Jobs fließt.

Wäre tatsächlich die gesamte Gruppe der gemischten Fälle, die der BRH für 2008 mit 32 % ausweist⁴³, vollständig durch Mitnahmeeffekte geprägt, und nur die Gruppe der „sonstigen Handwerkerleistungen“ in Höhe von 18 % vom informellen in den formellen Sektor übergegangen, würde sich immer noch ein Betrag von 23,94 Euro ergeben, der sich bei 5,9 Mio. Fällen auf ein Volumen von 141 Mio. Euro beläuft. Selbst in diesem restriktivsten Szenario ergibt sich daraus ein Auftragsvolumen von 706 Mio. Euro, die in den formellen Sektor wandern und damit einen Finanzierungseffekt von 365 Mio. Euro im ebenfalls restriktiven Beschäftigungsszenario ergeben, und 438 Mio. Euro, wenn das Auftragsvolumen durch sozialversicherungspflichtig Beschäftigte bearbeitet wird. Dem steht dann in diesem worst case Szenario ein fiskalischer Verlust von 643 Mio. Euro gegenüber.⁴⁴ Erst wenn also die Mitnahmeeffekte bei 80 % liegen – und dafür bleibt das Gutachten des BRH jeden Nachweis schuldig – kommt es zu einem wirklich negativen Effekt. Bislang gibt es aber keine empirischen Anhaltspunkte für ein derartiges Szenario.

Der fiskalische Verlust besteht also in keinem Fall in einer Höhe von 2 Mrd. Euro oder gar 3 Mrd. Euro. Vielmehr beschränkt er sich im restriktivsten Szenario für das Daten vorliegen auf 278 Mio. Euro (82 % Mitnahmeeffekte, Beschäftigte zur Hälfte im Mini-Job-Bereich) bzw. auf 205 Mio. Euro (82 % Mitnahmeeffekte, Beschäftigte vollständig in sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen). Zu diesem Ergebnis kommt es aufgrund der von den bisherigen Studien vollkommen vernachlässigten Selbstfinanzierungseffekte für den Teil des Auftragsvolumens, der aus der Schwarzarbeit in den formellen Sektor übergeht.

Diese Berechnungen verdeutlichen, dass der Steuerbonus für Handwerkerleistungen schon in seiner jetzigen Ausgestaltung weniger ein Instrument zum Wohle des Handwerks noch ein Instrument zur Begünstigung der Auftraggeber ist, sondern vor allem dem staatlichen Ziel dient, die Schwarzarbeit zu reduzieren, um dadurch positive fiskalische Effekte auszulösen. In diesem Sinne ist der Steuerbonus für Handwerkerleistungen politisch klug unter dem primären Ziel des Fiskalzwecks ausgestaltet. Aus diesem Grund ist es auch nicht geboten, die Ausgestaltung wesentlich zu ändern.

Denn jede Änderung, etwa die Herausnahme von gesetzlich verpflichtenden Prüfleistungen oder bestimmten Handwerkerleistungen, bei denen von hohen Mitnahmeeffekten auszugehen ist, zieht unweigerlich entweder einen Verwaltungsauf-

⁴³ Vgl. ebenda, S. 11.

⁴⁴ 5,9 Mio. Steuerfälle mit dann noch durchschnittlich 109 Euro pro Steuerfall, die nur Mitnahmeeffekte sind und deshalb als fiskalischer Verlust zu Buche schlagen.

wand nach sich oder erhöht das Kontrolldefizit. Denn die Finanzämter müssen grundsätzlich in der Lage sein, eine Kontrolle der Rechnungen im Einzelfall vorzunehmen. Dass die Finanzämter dabei stichprobenartig vorgehen, ist nicht zu beanstanden. Dass dabei auch eine gewisse Zahl von unberechtigten Steuernachlässen entsteht, ist ebenfalls unproblematisch, solange die Kontrolldichte ausreichend hoch ist, um den Anreiz zu Fehldeklarationen gering zu halten.

Der geringste Mehraufwand auf Seiten der Finanzämter entsteht durch die Einführung eines Selbstbehaltes. Dieser ist sicher die einfachste und eine verwaltungstechnisch praktikable Lösung, um bestimmte Prüf- und Wartungsleistungen wie etwa die wegen vermutlich hoher Mitnahmeeffekte vom BRH monierte Heizungs- und Wartung pauschal aus der Steuervergünstigung herauszunehmen. Allerdings reduziert der Selbstbehalt auch den Effekt der Steuervergünstigung für den Auftraggeber der übrigen Handwerksleistungen und wirkt sich damit negativ auf das Ziel aus, die Schwarzarbeit zu reduzieren. Nur wenn man vereinfachend davon ausgeht, dass praktisch alle Steuerpflichtigen, die den Steuerbonus für Handwerkerleistungen beanspruchen, auch derartige Prüf- und Wartungsleistungen durchführen und einreichen, ist der Selbstbehalt eine wirklich sinnvolle Lösung.

Deutlich sinnvoller wäre aus fiskalischer Sicht hingegen die Zusammenlegung von Steuerbonus für Handwerkerleistungen und dem Steuerbonus für haushaltsnahe Dienstleistungen zu einem gemeinsamen Bonus. Dadurch würde sich der Mitnahmeeffekt für verpflichtende Prüfleistungen so stark relativieren, dass er vernachlässigbar ist. Gleichzeitig sind umfangreichere Handwerksarbeiten durch den Bonus dann immer noch abgedeckt. Weitet man diesen Gesamtbonus auf 20.000 Euro aus, könnte man damit auch Maßnahmen abdecken, die in den Bereich der energetischen Gebäudesanierung fallen. In diesem Kontext sei darauf hingewiesen, dass mit dem Inkrafttreten des Jahressteuergesetzes 2010 eine Doppelförderung von Steuerbonus einerseits und KfW-Programmen andererseits – auf die einzelne Maßnahme bezogen – ausgeschlossen ist.

4. Fazit

Die Untersuchung hat deutlich gemacht, dass der Steuerbonus für Handwerkerleistungen seinem Hauptziel, nämlich der Bekämpfung der Schwarzarbeit, gerecht wird und in ganz erheblichem Maße dazu beiträgt, Arbeit aus dem informellen Sektor in die reguläre Wirtschaft zu überführen. In welchem Umfang dies geschieht, entzieht sich aktuell einer genauen Quantifizierung. Selbst wenn man die vom BRH wegen der hohen Mitnahmeeffekte zu Recht monierten gesetzlich verpflichtenden Prüfleistungen explizit aus dem steuerbegünstigten Förderkatalog ausschließt und einen Selbstbehalt in Höhe von 200 Euro einführt, wie es der ZDH als Reaktion auf die Kritik des BRH vorschlägt, so ergibt sich durch den Steuerbonus immer noch ein

zusätzliches Auftragsvolumen von weit über 2 Mrd. Euro, das ansonsten schwarz erbracht worden wäre. Damit sind positive Beschäftigungseffekte von bis zu 30.000 neuen Arbeitsplätzen verbunden.

Gänzlich ausschalten kann man Mitnahmeeffekte bei der steuerlichen Förderung von Handwerkerleistungen freilich nicht. Die grundsätzliche Eignung des Instruments des Steuerbonus zur Bekämpfung der Schwarzarbeit steht jedoch außer Frage, da durch den Steuerbonus der bestehende Steuer- und Abgabenkeil zwischen legaler und illegaler Arbeit verringert wird. Ein gewisses Maß an Mitnahmeeffekten ist dabei quasi als fiskalischer Preis der Transformation von Schwarzarbeit und Eigenleistung in legale Arbeit anzusehen.

Friedrich Schneider empfiehlt deswegen sogar eine Ausweitung der steuerlichen Absetzbarkeit beim Handwerkerbonus von derzeit 1.200 Euro auf 2.000 Euro, um die Schattenwirtschaft in Deutschland wirkungsvoller zu bekämpfen. Selbst wenn man in seiner Simulationsrechnung dazu den schlechtesten aller durchgespielten Fälle wählt (unterstellter Mitnahmeeffekt von 70 %, 40 % nutzen den Handwerkerbonus), kommt es immer noch zu einer Reduktion der Schattenwirtschaft um 4,2 bis 5,5 Mrd. Euro.

Ein wesentlicher Kritikpunkt des BRH am Steuerbonus für Handwerkerleistungen sind die hohen fiskalischen Kosten dieses Instruments, die laut Subventionsbericht mit 2,2 Mrd. Euro für 2008 veranschlagt werden. Eine Wirkungsanalyse des Steuerbonus für Handwerkerleistungen, also eine Analyse der fiskalischen Effekte, die aus einer erfolgreichen Bekämpfung der Schwarzarbeit resultieren, wird vom BRH dagegen nicht einmal in Ansätzen vorgenommen. Die tatsächlichen Kosten eines wirtschaftspolitischen Instruments lassen sich aber erst dann sinnvoll bestimmen, wenn die Kosten und Erträge einander gegenübergestellt werden.

Bei den fiskalischen Kosten des Steuerbonus für Handwerkerleistungen ergibt sich zudem ein Widerspruch im Gutachten des BRH. Bei einem 2008 durchschnittlich gewährten Steuerbonus von 133 Euro pro Fall und 5,9 Mio. Fällen insgesamt ergeben sich tatsächliche Kosten von 785 Mio. Euro für den Steuerbonus für Handwerkerleistungen, also nur gut ein Drittel der vom BRH für dieses Instrument genannten Steuermindereinnahmen in Höhe von 2,2 Mrd. Euro. Es ist anzunehmen, dass dieses deutlich geringere Kostenergebnis aufgrund der Erhebung des BRH die realen Kosten widerspiegelt und die vom Bundesfinanzministerium im Subventionsbericht veranschlagte Summe lediglich auf einer (viel zu hohen) Schätzung beruht. Diesen Kosten bzw. Steuermindereinnahmen sind die fiskalischen Effekte des Steuerbonus für Handwerkerleistungen gegenüberzustellen. Die Berechnungen, die hierzu im vorliegenden Gutachten angestellt worden sind, zeigen, dass im besten angenommenen Fall (keine Mitnahmeeffekte, die durch den Steuerbonus ausgelöste Arbeitsleistung wird durch sozialversicherungspflichtig Beschäftigte erbracht) die durch den Steuerbonus ausgelösten fiskalischen Effekte (Steuern und Sozialver-

sicherungsabgaben) die Kosten um mehr als das Dreifache übersteigen. Anders ausgedrückt beträgt in diesem Fall die Selbstfinanzierungsquote des Steuerbonus für Handwerkerleistungen über 300 %.

Dieser „best case“ geht davon aus, dass die durch den Steuerbonus für Handwerkerleistung generierte Arbeitsleistung zu 100 % vom informellen in den formellen Sektor überführt wird. Deswegen ist entsprechend den Erhebungsergebnissen des BRH der Steuerbonus für Handwerkerleistungen um die zu Recht monierten gesetzlich verpflichtenden Prüfleistungen durch expliziten Ausschluss bereinigt und darüber hinaus ein Selbstbehalt vorgesehen. Aber selbst dann, wenn man die dadurch hervorgerufenen Mitnahmeeffekte in Höhe von 39 % ausschließt, ergibt sich auf Basis der Erhebungsergebnisse des BRH für das Jahr 2008 ein Nettofiskaleffekt von 208 % (Arbeitsleistung durch sozialversicherungspflichtig Beschäftigte) bzw. 167 % (Arbeitsleistung wird zur Hälfte im Niedriglohnsektor erbracht). Konkret stehen Kosten für den Steuerbonus für Handwerkerleistungen in Höhe von 479 Mio. Euro zusätzliche Steuereinnahmen (Einkommensteuer und Umsatzsteuer) und Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von rund 1 Mrd. Euro bzw. 800 Mio. Euro gegenüber. Dieser als realistisch anzusehende Fall macht deutlich, dass sich der Steuerbonus für Handwerkerleistungen, auch wenn man gesetzlich verpflichtende Prüfleistungen von der steuerlichen Förderung ausschließt und einen Selbstbehalt einführt, nicht nur vollständig selbst finanziert, sondern darüber hinaus noch in erheblichem Umfang zu Steuermehreinnahmen und zusätzlichen Beitragseinnahmen bei den Sozialversicherungsträgern führt. Lediglich im restriktivsten Szenario („worst case“: 82 % Mitnahmeeffekte) kommt es auf Basis der erhobenen Daten des BRH zu fiskalischen Verlusten zwischen 205 und 278 Mio. Euro, mithin nur einem Bruchteil der im Subventionsbericht angenommenen 2,2 Mrd. Euro.

Diese Berechnungen verdeutlichen, dass der Steuerbonus für Handwerkerleistungen schon in seiner jetzigen Ausgestaltung nicht ein Instrument zum Wohle des Handwerks oder ein Instrument zur Begünstigung der Auftraggeber ist, sondern vor allem dem Ziel dient, die Schwarzarbeit zu reduzieren, um dadurch positive fiskalische Effekte auszulösen. In diesem Sinne ist der Steuerbonus politisch klug ausgestaltet, denn er verfolgt primär den Fiskalzweck. Aus diesem Grund ist es auch nicht geboten, die Ausgestaltung wesentlich zu ändern.

Es stellt sich die Frage, welche fiskalischen Kosten bzw. Steuermindereinnahmen zunächst ohne Berücksichtigung fiskalischer Effekte durch den Steuerbonus für Handwerkerleistungen entstehen, wenn man die Ausgestaltung dieses Instruments entsprechend den Vorschlägen des ZDH modifiziert. Legt man die Erhebungsdaten des BRH für das Jahr 2008 zugrunde, betragen die Kosten für den Steuerbonus in der bisherigen Ausgestaltung 785 Mio. Euro. Ein Ausschluss der gesetzlich verpflichtenden Prüfleistungen aus dem Katalog der steuerbegünstigten Handwerkerleistungen und die Einführung eines Selbsthalts von 200 Euro bedeutet ein Einsparvolumen von 306 Mio. Euro (minus 39 %). Damit würden sich die fiskalischen

Kosten des Steuerbonus für Handwerkerleistungen entsprechend auf 479 Mio. Euro reduzieren.

Laut BRH hat sich die Inanspruchnahme des Steuerbonus für Handwerkerleistungen im Untersuchungszeitraum von 2006 bis 2008 von 3,3 Mio. auf 5,9 Mio. Fälle deutlich erhöht. Es ist davon auszugehen, dass sich diese Entwicklung bis heute fortgesetzt hat und gegenwärtig (2011) schätzungsweise 30 % der veranlagten Fälle – das entspricht rund 8 Mio. Fälle – den Steuerbonus in Anspruch nehmen. Dann ergeben sich aktuelle fiskalische Kosten für den Steuerbonus für Handwerkerleistungen in der jetzigen Ausgestaltung in Höhe von rund 1 Mrd. Euro. Bei Herausnahme der gesetzlich verpflichtenden Prüfleistungen und Einführung eines Selbstbetrags von 200 Euro reduzieren sich die Kosten für den Steuerbonus auf 648 Mio. Euro (minus 416 Mio. Euro). Hierbei sind die positiven fiskalischen Effekte des Steuerbonus für Handwerkerleistungen noch nicht berücksichtigt. Der Nettofiskal-effekt ist mit 150 % bis 200 % zu veranschlagen, so dass sich der Steuerbonus für Handwerkerleistungen letztlich selbst finanziert.

Angesichts der Bedeutung, die den energie- und Klimaschutzpolitischen Zielen zukommt, ist des Weiteren ratsam, die bisher einseitig im Wesentlichen auf Zinsverbilligung abgestellte KfW-Förderung im Bereich der energetischen Gebäudesanierung gezielt durch steuerliche Anreize zu ergänzen und zu unterstützen. Hierzu ist der Steuerbonus für Handwerkerleistungen hervorragend geeignet, ja geradezu prädestiniert, nicht zuletzt weil er im Vergleich zu KfW-Fördermitteln relativ einfach in Anspruch genommen werden kann. Um den Steuerbonus jedoch zu einem wirksamen steuerlichen Klimaschutzinstrument im Bereich der energetischen Gebäudesanierung weiterzuentwickeln, sollten die bisher getrennt gewährten Steuerboni für allgemeine haushaltsnahe Dienstleistungen und für Handwerkerleistungen zu einem einheitlichen Fördertatbestand mit einem Förderhöchstbetrag von 4.000 Euro (20 % von max. 20.000 Euro Arbeitskosten) zusammengefasst werden. Zum einen bedeutet dies eine erhebliche Steuervereinfachung, insbesondere weil die zum Teil bestehenden Abgrenzungsprobleme zwischen den beiden Instrumenten damit entfallen. Zum anderen wird der steuerliche Anreiz für in der Regel kostenträchtige energetische Gebäudesanierungen durch die Ausweitung der Förderhöchstgrenze auf 20.000 Euro deutlich erhöht.

Dies gilt insbesondere dann, wenn entsprechend dem ZDH-Vorschlag eine den Höchstbetrag übersteigende Investition auf nachfolgende Kalenderjahre übertragen werden kann. Für eine entsprechende Weiterentwicklung des Steuerbonus für Handwerkerleistungen spricht nicht zuletzt, dass die Förderung der energetischen Gebäudesanierung mit ganz erheblichen Multiplikatoreffekten verbunden ist, die die fiskalischen Effekte verstärken. So zeigt die KfW-Förderstatistik, dass 2009 mit einem Euro Förderung mehr als neunmal so hohe private Investitionen ausgelöst wurden.

Literatur

- Bookmann, B. u.a. (2010): Abschätzung des Ausmaßes der Schwarzarbeit. Eine Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, IAW Policy Reports 4/2010, Tübingen und Essen.
- Boss, A. und Rosenschon, A. (2011): Subventionsabbau in Deutschland. Gutachten im Auftrag der INSM-Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Endbericht, Kiel, http://www.dasrichtigetun.de/resources/cms/dms/sparen/downloads/pdf/IfW_Gutachten_Subventionen_2011.pdf (18.3.2011).
- Bundesrechnungshof [BRH] (2011): Bericht nach §§ 99 BHO über die Steuerermäßigung für haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen nach § 35a EStG, Bundesrat Drucksache 40/11, www.bundesrat.de (3.3.2011).
- Bundesministerium der Finanzen [BMF] (2010): Zweiundzwanzigster Subventionsbericht, Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2007 – 2010, Berlin, www.bundesfinanzministerium.de (22.3.2011).
- Bundesministerium der Finanzen [BMF] (2006): Anwendungsschreiben zu § 35a EStG, 3.11.2006, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen [BMF] (2009): Anwendungsschreiben zu § 35a EStG; Überarbeitung des BMF-Schreibens vom 26.10.2007, Berlin
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie [BMWi] (2010): Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung, Berlin.
- Clausnitzer, K.-D. u.a. (2010): Effekte der Förderfälle des Jahres 2009 des CO₂-Gebäudesanierungsprogramms und des Programms „Energieeffizient Sanieren“, www.kfw.de (2.3.2011).
- Deutsche Physikalische Gesellschaft [DPG] (2005): Klimaschutz und Energieversorgung in Deutschland 1990 – 2020, Bad Honnef.
- [Finanztest] (2010): Viel Geld für Energiesparer, in: Finanztest 2/2010, S. 44-46.
- Friedrich, M. u.a. [CO₂-Gebäudereport 2007] (2007), Kurzfassung, <http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/44008/publicationFile/913/co2-gebau-dereport-kurzfassung.pdf> (29.3.2011)
- Handwerkskammer Düsseldorf [HWK Düsseldorf] (2010): Verbesserte Förderung der energetischen Sanierung in Deutschland durch einen weiterentwickelten Steuerbonus (Klimaschutzbonus), Düsseldorf (unveröffentlichtes Arbeitspapier).

- Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. [IAW] (2011): Prognose zur Entwicklung der Schattenwirtschaft in Deutschland im Jahr 2011. Schattenwirtschaft: im Aufschwung weiter rückläufig, Pressemitteilung vom 24.1.2011
www.iaw.de (10.3.2011)
- iw (2011): Für Vermieter oft ein Verlustgeschäft, in: iw-dienst 13/2011, S 4-5.
- Kleemann, M. und Hansen, P. (2005): Evaluierung der CO₂-Minderungsmaßnahmen im Gebäudebereich, Langfassung des Endberichts, BBR-Online-Publikation,
www.bbsr.bund.de (24.3.2011).
- Kornhardt, U. (2009): Ermäßigter Mehrwertsteuersatz für arbeitsintensive Dienstleistungen – Auswirkungen auf das Handwerk, Göttinger Handwerkswirtschaftliche Arbeitshefte, Nr. 62, Göttingen.
- Kornhardt, U. (2010): Marktpotenziale des Handwerks durch den Gebäudeenergieausweis, Auswirkungen auf das Handwerk, Göttinger Handwerkswirtschaftliche Arbeitshefte, Nr. 65, Duderstadt.
- Kuckshinrichs, W., Hansen, P., 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 (24.3.2011).
- Schneider, F. (2008a): Der Einfluss von Mindestlöhnen und anderer wirtschaftspolitischer Maßnahmen auf die Schattenwirtschaft in Deutschland. Erste Berechnungen, Linz (unveröffentlichtes Gutachten).
- Schneider, F. (2008b): Leichter (deutlicher) Rückgang der Schattenwirtschaft in Deutschland bei (Nicht-)Berücksichtigung der Mindestlöhne in 2008,
<http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/Schatt2008D.pdf> (16.3.2011)
- Schneider, F. (2010a): Der Einfluss der Weltwirtschaftskrise auf die Schattenwirtschaft und Korruption in Deutschland und in Österreich in 2010: Ein weiterer Anstieg,
http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/LatestResearch2010/Schatt-Korr_2010_D_Oe_Langfassung.pdf (15.3.2011).
- Schneider, F. (2010b): Stagnation der österreichischen und deutschen Schattenwirtschaft in diesem Jahr und wieder ein Rückgang im Jahr 2011,
http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/LatestResearch2010/SchattenwirtschaftDOE_Nov2010.pdf (16.3.2011).

- 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,
http://www.unendlich-viel-energie.de/uploads/media/KurzgutachtenFoerderstopp__ifo.pdf
(10.3.2011).
- Stieß, I., van der Land, V., Birzle-Harder, B., Deffner, J. (2010): Handlungsmotive, -hemmnisse und Zielgruppen für eine energetische Gebäudesanierung. Ergebnisse einer standardisierten Befragung von Eigenheimsanierern, Frankfurt a.M.
- Testorf, L., Voigtländer, M., 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 a.M.,
www.kfw.de (4.3.2011).
- Thöne, M. und Jung, A. (2009): Haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen, in: Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (Fifo), Copenhagen Economics ApS, ZEW-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Evaluierung von Steuervergünstigungen, Band 2: Evaluierungsberichte, S. 95-163 Köln, Kopenhagen, Mannheim,
www.fifo-koeln.com (2.3.2011).
- 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