



Bericht

an den
Finanzausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de)

Gz.: VIII 3 - S 2000 (Bericht-Klimasch.P.St)

Bonn, den 22. Oktober 2019

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Berichtsanlass	4
2	Steuerermäßigung für energetische Gebäudesanierung	4
2.1	Breitenwirkung der steuerlichen Förderung fraglich	4
2.2	Vollzugsprobleme	6
2.3	Höhe der Steuermindereinnahmen unklar	7
2.4	Fazit des Bundesrechnungshofes zu der Steuerermäßigung	7
3	Mobilitätsprämie	8

0 Zusammenfassung

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht soll das Ziel der Bundesregierung unterstützen, die Emission von Treibhausgasen nachhaltig zu verringern.

Der Bundesrechnungshof weist aufgrund seiner Prüfungserfahrungen und aus grundsätzlichen Erwägungen auf folgende Punkte hin.

Steuerermäßigung für energetische Gebäudesanierungen

Die Steuerermäßigung begünstigt vor allem gutverdienende Steuerpflichtige. Steuerpflichtige mit Renteneinkünften sowie mit geringen oder mittleren Einkommen können sie hingegen nicht oder nur teilweise nutzen.

Erhebliche Vollzugsprobleme sind absehbar. Der Finanzverwaltung fehlen Informationen, um Doppelförderungen auszuschließen. Zudem bedeuten die neuen Nachweispflichten zusätzlichen Aufwand für alle Beteiligten. Sie widersprechen dem Ziel der Modernisierung des Besteuerungsverfahrens.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, statt der Steuerermäßigung eine direkte und einkommensunabhängige Förderung zu prüfen, die gewährleistet, dass Wohnungseigentümer aller Einkommensklassen gleichermaßen von der Förderung profitieren können.

Mobilitätsprämie

Der Aufwand für die Einführung und den Vollzug der Mobilitätsprämie könnte – auch vor dem Hintergrund der Befristung der Maßnahme – außer Verhältnis zu der damit erreichten finanziellen Entlastung stehen. Das Bundesministerium der Finanzen geht davon aus, dass eine technische Umsetzung ab dem Veranlagungszeitraum 2021 nicht sichergestellt ist. Der sich dann ergebende personelle Aufwand bei der Steuerverwaltung der Länder ist erheblich.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, diesen Aufwand im Gesetzentwurf näher darzulegen.

1 Berichtsanlass

Die Bundesregierung hat am 16. Oktober 2019 den Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht beschlossen.¹

Der Gesetzentwurf soll das Ziel der Bundesregierung unterstützen, die Emission von Treibhausgasen nachhaltig zu verringern. Dafür ist unter anderem vorgesehen, dass Immobilieneigentümer für bestimmte Baumaßnahmen an selbstgenutzten Objekten, die den Energiebedarf des Gebäudes verringern, eine Steuerermäßigung erhalten. Daneben sollen Pendlerinnen und Pendler durch die Erhöhung der Entfernungspauschale oder alternativ mit einer Mobilitätsprämie entlastet werden. Zu diesen beiden Punkten nimmt der Bundesrechnungshof aufgrund seiner Prüfungserfahrungen und aus grundsätzlichen Erwägungen Stellung.

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) hat im Zuge der Ressortabstimmung zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) Stellung genommen.² Im Anschreiben zur Kabinettsvorlage fehlen Angaben zu der Stellungnahme (§ 51 Nummer 4 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien). Der Bundesrechnungshof nimmt dies zum Anlass für den Hinweis, dass der BWV nachfolgend dargestellte – und nach wie vor nicht ausgeräumte – Bedenken und Empfehlungen teilt.

Das BMF hatte Gelegenheit, zu dem Entwurf des Berichts Stellung zu nehmen. Es hat mitgeteilt, dass es sich nicht zu dem laufenden Gesetzgebungsverfahren äußert.

2 Steuerermäßigung für energetische Gebäudesanierung

2.1 Breitenwirkung der steuerlichen Förderung fraglich

Kosten für bestimmte Baumaßnahmen zur energetischen Sanierung selbstgenutzter Wohnimmobilien sollen Steuerpflichtige verteilt über drei Jahre bis zu 40 000 Euro von der tariflichen Einkommensteuerschuld abziehen können (§ 35c Einkommensteuergesetz-Entwurf – EStG-E). Nach der

¹ Vgl. BR-Drs. 514/19.

² Schreiben des BWV an das BMF vom 11. Oktober 2019, VIII 3 - S 2000 (BWV – Umsetzung Klimaschutzprg).

Gesetzesbegründung sollen von der Neuregelung möglichst viele Wohnungseigentümer profitieren.³

Der Bundesrechnungshof geht dem entgegen davon aus, dass zahlreiche Wohnungseigentümer die Neuregelung nicht oder nur teilweise in Anspruch nehmen können. Vorwiegend hiervon betroffen sind Rentnerinnen und Rentner oder Beschäftigte im Niedriglohnsektor mit Wohneigentum. Denn eine vollständige Ausnutzung der Neuregelung ist nur möglich, wenn die Einkommensteuerschuld mindestens so hoch ist wie die mögliche Steuerermäßigung (in den ersten beiden Jahren jeweils 14 000 Euro und im dritten Jahr 12 000 Euro). Dafür müssten alleinstehende Steuerpflichtige mindestens Einkünfte von rund 60 000 Euro, Ehepaare Einkünfte von rund 80 000 Euro erzielen.

Nach Angaben des BMF waren im Jahr 2014 von über 20 Millionen Rentnerinnen und Rentnern nur 9,3 Millionen mit ihren Renteneinkünften einkommensteuerpflichtig. Die durchschnittliche Einkommensteuerbelastung betrug bei 30 % von ihnen weniger als 378 Euro jährlich, im Übrigen bis zu 5 430 Euro jährlich.⁴ Eine vollständige Ausnutzung der durch die Neuregelung möglichen Steuerermäßigung dürfte für sie mangels entsprechend hoher Einkommensteuer regelmäßig nicht gegeben sein. In Zusammenhang mit den Ergebnissen des Mikrozensus 2014, wonach 4 946 609 von 9 635 000 Seniorenhaushalten von den Eigentümern bewohnt werden⁵, wird offensichtlich, dass viele Rentnerinnen und Rentner die Steuerermäßigung gar nicht oder nur teilweise in Anspruch nehmen können. Für sie dürfte aber eine finanzielle Förderung bei der energetischen Gebäudesanierung besonders wichtig sein.

Möchte der Gesetzgeber die Förderung energetischer Sanierungsmaßnahmen an Wohngebäuden möglichst effektiv gestalten, sollte er alle Wohnungseigentümer gleich stark fördern. Der Bundesrechnungshof regt deshalb an, statt der vorgesehenen Steuerermäßigung eine einkommensunabhängige Förderung durch direkte Finanzhilfen zu prüfen.

³ Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, S.21. In der Begründung zum ursprünglichen Referentenentwurf des BMF vom 10. Oktober 2019 war noch formuliert, dass Wohnungseigentümer aller Einkommensklassen von der Steuerermäßigung profitieren sollen.

⁴ Antwort des BMF vom 16. April 2019 auf die Kleine Anfrage der FDP-Fraktion „Besteuerung von Renten“ (Bundestags-Drucksache 19/8909).

⁵ <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/haushalte-senioren-baualter-nutzungsart.html>; Senioren/-innen: Personen im Alter von 65 Jahren und mehr.

2.2 Vollzugsprobleme

Die Neuregelung dürfte für die Finanzverwaltung mit erheblichen Vollzugsproblemen einhergehen. Mangels Kontrollinformationen kann die Finanzverwaltung Doppelförderungen derselben baulichen Maßnahme nicht ausschließen. Zudem wird eine neue Belegvorlagepflicht eingeführt, die der erst vor kurzem eingeführten Vereinfachung durch die Belegvorhaltepflcht widerspricht. Im Einzelnen:

- Ausschluss von Doppelförderungen nicht gewährleistet

Nach § 35c Absatz 3 Satz 2 EStG-E ist Voraussetzung für die steuerliche Berücksichtigung der Sanierungsmaßnahme, dass die Aufwendungen nicht bereits durch zinsverbilligte Darlehen oder steuerfreie Zuschüsse öffentlich gefördert werden. Um dies ausschließen zu können, benötigen die Finanzämter Informationen von den Trägern der Förderprogramme. Im Ergebnis müssten die Finanzämter über jede öffentliche Förderung von energetischen Sanierungsmaßnahmen an Wohneigentum unterrichtet werden. Dies ist jedoch nicht der Fall.

Der Bundesrechnungshof geht daher – wie bereits bei der Steuerermäßigung für haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen nach § 35a EStG – davon aus, dass die Finanzämter bei der geplanten Neuregelung Doppelförderungen nicht vermeiden und einen gesetzmäßigen Vollzug nicht gewährleisten können. Das vom Bundesrechnungshof⁶ zu § 35a EStG schon vor Jahren aufgezeigte Problem der Doppelförderung ist nach wie vor ungeklärt. Dies hat das BMF bereits im Jahr 2011 eingeräumt. Die Erörterungen des BMF mit den obersten Finanzbehörden der Länder führten bis heute zu keinem Ergebnis.⁷

- Nachweisführung aufwändig

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass die Neuregelung in Widerspruch zu dem Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens vom 18. Juli 2018⁸ steht. Das Gesetz führte als Vereinfachung und zur Vorbereitung

⁶ Bericht nach § 99 Bundeshaushaltsordnung über die Steuerermäßigung für haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen nach § 35a EStG vom 1. Februar 2011 (Bundestags-Drucksache 17/4641).

⁷ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Bundestags-Drucksache 17/5870, Frage 44).

⁸ BGBl. I 2016, S. 1679.

der elektronischen Veranlagung die sogenannte Belegvorhaltepflicht ein. Steuerpflichtige sollen Belege nur noch dann beim Finanzamt einreichen, wenn sie dazu aufgefordert werden. In § 35c Absatz 4 EStG-E führt der Gesetzgeber dem entgegen Belegvorlagepflichten ein. Damit verbunden ist zusätzlicher administrativer Aufwand bei der Finanzverwaltung.

2.3 Höhe der Steuermindereinnahmen unklar

Im Gesetzentwurf sind die Steuermindereinnahmen bei einer Förderung pro Objekt von bis zu 40 000 Euro mit 235 Mio. Euro angegeben.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass die 235 Mio. Euro den bereits im Referentenentwurf vom 10. Oktober 2019 angegebenen Steuermindereinnahmen entsprechen. Der Referentenentwurf sah jedoch mit 20 000 Euro eine nur halb so hohe maximale Förderung pro Objekt vor.

Die Verdopplung der Förderhöchstsumme pro Objekt auf 40 000 Euro dürfte zu deutlich höheren Steuermindereinnahmen führen. Die Angaben zu den Haushaltsausgaben sollten insofern überprüft werden.

2.4 Fazit des Bundesrechnungshofes zu der Steuerermäßigung

Zweifellos sind vielfältige Anstrengungen notwendig, um dem Klimawandel wirksam zu begegnen. Der Bundesrechnungshof bezweifelt jedoch, dass das gesetzgeberische Ziel, möglichst viele energetische Gebäudesanierungsmaßnahmen bei zu eigenen Wohnzwecken genutzten Gebäuden zu fördern, mit dem Gesetzentwurf effektiv umgesetzt werden kann.

Er führt dies insbesondere darauf zurück, dass nicht Wohnungseigentümer aller Einkommensklassen gleichermaßen von der Förderung profitieren können. Dies kann am besten durch eine einkommensunabhängige Förderung erreicht werden. Zudem verkompliziert die geplante Neuregelung das Steuerrecht. Daneben sind die Vollzugsprobleme schon heute absehbar.

Statt der vorgesehenen Steuerermäßigung sollte eine Neuausrichtung der bereits bestehenden direkten Fördermöglichkeiten⁹ geprüft werden, zumal die Voraussetzungen für die Steuerermäßigung identisch mit denen sind, die

⁹ Überblick zu den unterschiedlichen Förderprogrammen von Bund, Ländern und Kommunen, je nach Region: www.foerderdatenbank.de.

beispielsweise für eine Förderung energetischer Gebäudesanierungsmaßnahmen durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau gelten.¹⁰ Die direkte Förderung entspricht auch den subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung vom 28. Januar 2015, wonach neue Subventionen vorrangig als Finanzhilfen gewährt werden sollen und nicht als neue Steuervergünstigungen.¹¹

3 Mobilitätsprämie

Mit der Einführung einer Mobilitätsprämie für Fahrtkosten zwischen Wohnung und erster Tätigkeitsstätte (§§ 101 ff. EStG-E) beabsichtigt der Gesetzgeber aus sozialen Gründen einen finanziellen Ausgleich für die Steuerpflichtigen herbeizuführen, bei denen sich die erhöhten Werbungskosten ab dem 21. Entfernungskilometer (35 Cent statt 30 Cent pro Entfernungskilometer gemäß § 9 Absatz 1 Satz 3 Nummern 4 und 5 EStG-E) bei der Steuerfestsetzung nicht oder nur teilweise auswirken. Das betrifft Steuerpflichtige, deren zu versteuerndes Einkommen unterhalb des Grundfreibetrages von 9 408 Euro¹² liegt.

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht die mit der Mobilitätsprämie verfolgten sozialen Aspekte. Der für dieses Ziel auf Ebene der Verwaltung notwendige Aufwand könnte aber – auch vor dem Hintergrund der Befristung der Maßnahme – seiner Ansicht nach außer Verhältnis zum finanziellen Entlastungsvolumen von 40 Mio. Euro stehen. Insbesondere die fristgerechte automations-technische Umsetzung wird Bund und Länder vor große Herausforderungen stellen. Falls dies nicht rechtzeitig gelingt, rechnet die Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf mit einem „erhöhten personellen Aufwand“. Angesichts von 250 000 erwarteten Antragstellern, die in den Finanzämtern zum Teil bislang überhaupt nicht steuerlich geführt werden, dürfte hier ein erheblicher zusätzlicher Aufwand entstehen. Zudem muss berücksichtigt werden, dass viele Steuerpflichtige unberechtigte Anträge auf die Mobilitätsprämie stellen werden, weil sie die steuerlichen Berechnungsgrundlagen nicht richtig erfassen. Die Finanzverwaltung wird diese Anträge zumindest summarisch prüfen müssen.

¹⁰ Vgl. Gesetzentwurf, S. 13 und 21.

¹¹ Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2015 bis 2018 (26. Subventionsbericht) vom 28. August 2017, S. 11 (Bundestags-Drucksache 18/13456).

¹² Grundfreibetrag für Alleinstehende nach dem Einkommensteuertarif für das Jahr 2020. Bei der Zusammenveranlagung von Ehegatten verdoppelt sich dieser Betrag auf 18 816 Euro.

Hierauf werden Rechtsbehelfe der Antragsteller folgen. Insgesamt betrachtet droht deshalb auch hier ein erheblicher Mehraufwand.

Anders als von der Bundesregierung angenommen, wird zumindest die Auszahlung der Mobilitätsprämie auch mit zusätzlichem Personal nicht gelingen, solange die erforderlichen Erhebungsprogramme nicht angepasst sind. Das vorgesehene KONSENS-Verfahren BIENE¹³ wird nach dem aktuellen Planungsstand nicht rechtzeitig für den Veranlagungszeitraum 2021 zur Verfügung stehen. Um die Prämie dennoch auszahlen zu können, sind zunächst zusätzliche Anpassungen an den unterschiedlichen Altverfahren in den Ländern erforderlich. Ob dies rechtzeitig gelingt, ist fraglich. Das BMF wies in seinem Referentenentwurf vom 10. Oktober 2019 darauf hin, dass „eine technische Umsetzung ab dem VZ 2021 nicht sichergestellt ist“.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, den personellen Aufwand der Steuerverwaltung der Länder für eine Bearbeitung ohne automationstechnische Unterstützung im Gesetzentwurf näher darzulegen.

Bur

Dr. Dingendorf

¹³ **B**undeseinheitliche **i**ntegrierte **e**volutionäre **N**euentwicklung der **E**rhebung.