

20 Gesetzgeber über Auswirkungen von Gesetzesvorhaben auf das Steueraufkommen informieren

Zusammenfassung

Die Bundesregierung informiert das Parlament nicht immer ausreichend darüber, wie sich geplante Gesetze auf die Steuereinnahmen auswirken.

Damit das Parlament sachgerecht über Gesetze entscheiden kann, muss es über deren finanzielle Auswirkungen informiert sein. Denn es muss diese im Haushaltsplan oder in der Finanzplanung berücksichtigen. Die Bundesregierung muss deshalb bei Gesetzesvorlagen auch einen Überblick darüber geben, wie sich das Gesetz auf die Steuereinnahmen auswirkt. In ihren Gesetzesvorlagen sind Steuermindereinnahmen aber nicht immer dargestellt. In diesen Fällen war das Parlament nicht ausreichend informiert.

Die Bundesregierung muss das Parlament so konkret wie möglich über die Auswirkungen geplanter Gesetze auf das Steueraufkommen informieren. Dazu sollte das Bundesministerium der Finanzen (BMF) seine diesbezügliche Arbeitshilfe überarbeiten und konkretisieren. Es sollte außerdem prüfen, wie es das Parlament angemessen informieren kann, wenn Verwaltungsanweisungen das Steueraufkommen beeinflussen.

20.1 Prüfungsfeststellungen

Gesetzesbegründung muss finanzielle Auswirkungen darstellen

Damit das Parlament sachgerecht über Gesetzesvorlagen entscheiden kann, muss es deren finanzielle Auswirkungen kennen. Die Bundesregierung hat das Parlament entsprechend zu informieren. Deshalb muss sie ihren Gesetzesvorlagen einen Überblick über die Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung beifügen (§ 10 Absatz 1 Satz 1 BHO).

Mit der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) hat die Bundesregierung die Vorgabe der BHO konkretisiert. Daher sind in der Gesetzesbegrün-

derung vor allem auch die Auswirkungen auf die Einnahmen der öffentlichen Haushalte darzulegen (§ 43 Absatz 1 Nummer 5 i. V. m. § 44 Absatz 2 GGO). Eine Arbeitshilfe dazu hat das BMF im Jahr 2019 den obersten Bundesbehörden zur Verfügung gestellt.

Gesetzesvorhaben wirken sich auf die öffentlichen Haushalte immer aus, wenn sie mit niedrigeren Steuereinnahmen verbunden sind. Gegebenenfalls müssen in der Folge die Haushaltsplanung oder die Finanzplanung angepasst werden. Denn weniger Einnahmen können sich auf den laufenden Haushalt auswirken. Sie schränken außerdem den finanziellen Handlungsspielraum für die Zukunft ein und berühren damit das Budgetrecht des Parlaments bei künftigen Haushaltsplänen.

Parlament bei Gesetzesvorhaben tatsächlich nicht immer über finanzielle Auswirkungen informiert

Der Bundesrechnungshof hat in seinen Bemerkungen bereits mehrfach auf nicht ausreichende Angaben in Gesetzesbegründungen hingewiesen. Er hat angemahnt, Gesetzesfolgen und insbesondere die finanziellen Auswirkungen ausführlicher darzustellen. Trotzdem fehlten in mehreren Gesetzesvorlagen der letzten Jahre die steuerlichen Auswirkungen. Im Folgenden sind drei bedeutsame Fallgestaltungen an Beispielen erläutert.

Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetz: mittelbare Auswirkungen nicht berücksichtigt

Die CO₂-Bepreisung verteuert seit dem Jahr 2021 die fossilen Energieträger. Damit sind in den entsprechenden Fällen auch die Kosten für Heizung und Warmwasser in Gebäuden gestiegen. Diese Kosten konnten Vermieter bisher auf die Mieter umlegen. Durch das Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetz tragen Vermieter von Wohngebäuden nun einen Teil dieser Kosten selbst. Je schlechter der energetische Zustand des Gebäudes ist, desto höher ist dabei der Anteil der Vermieter an den Kosten. Dies soll zwei Anreize schaffen: Mieter sollen sich energieeffizienter verhalten und Vermieter sollen energetisch sanieren. So entlastet die Aufteilung der Kosten Mieter und belastet Vermieter in gleichem Maße.

Im Entwurf des Gesetzes gab die Bundesregierung an, es gebe keine Auswirkungen auf die Einnahmen der öffentlichen Haushalte. Das trifft nicht zu. Denn müssen Vermieter die Kosten nun anteilig tragen, können sie diese steuerlich als Werbungskosten berücksichtigen. Dies führt zu geringeren steuerpflichtigen Einkünften aus der Gebäudevermietung. Der Bunderechnungshof schätzte die entstehenden Steuermindereinnahmen auf 150 Mio. Euro jährlich.

Die beteiligten Ressorts und das BMF haben die zu erwartenden Steuermindereinnahmen nicht in den Gesetzentwurf aufgenommen. Denn bei der Darstellung von Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte seien nur unmittelbare Effekte einzubeziehen.

Dagegen beeinflusse das Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetz lediglich mittelbar die Höhe der Steuereinnahmen. Zudem würden Auswirkungen außersteuerlicher Gesetzesvorhaben auf die Steuereinnahmen bei der Steuerschätzung berücksichtigt.

Steuerbefreiung von Photovoltaikanlagen: Auswirkungen gemäß Steuerschätzung nicht offengelegt

Mit dem Jahressteuergesetz 2022 wurden Einnahmen und Entnahmen aus dem Betrieb bestimmter Photovoltaikanlagen steuerfrei gestellt. Im Jahressteuergesetz 2024 weitete der Gesetzgeber diese Steuerbefreiung aus. Er bezog größere Photovoltaikanlagen sowie weitere Gebäudearten mit ein. Die Entwürfe der Jahressteuergesetze 2022 und 2024 enthielten keine Angaben zu Steuermindereinnahmen durch die Steuerbefreiung. Der Bundesrechnungshof hatte darauf in Beratungsberichten an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages hingewiesen. Er schätzte die Steuermindereinnahmen auf jährlich 300 Mio. Euro.

Das BMF begründete den fehlenden Ausweis der Steuermindereinnahmen damit, dass es vorher bereits eine Verwaltungsanweisung gegeben habe. Dadurch seien über die Steuerschätzung schon 10 Mio. Euro Steuermindereinnahmen jährlich im Haushalt eingeplant gewesen. Von weiteren Steuermindereinnahmen sei es nicht ausgegangen.

Für den Bundesrechnungshof ist nicht ersichtlich, wie die vom BMF angegebenen jährlichen Steuermindereinnahmen in die Steuerschätzung eingeflossen sind. Denn Steuerschätzungen weisen Einflüsse von Verwaltungsanweisungen auf das Steueraufkommen regelmäßig nicht aus. Zudem ist die gesetzliche Steuerfreistellung weiter gefasst als die Begünstigung in der Verwaltungsanweisung. Dies führt zu deutlich höheren Steuermindereinnahmen. So hätten mindestens diese in den Gesetzesentwürfen zu den Jahressteuergesetzen 2022 und 2024 angegeben werden müssen.

E-Fuels-only-Gesetz: langfristige Auswirkungen nicht dargestellt

Die Bundesregierung beabsichtigt, den Kohlendioxidausstoß auch im Verkehrssektor zu verringern. Dazu plante sie, die steuerlichen Regelungen für klimaneutrale Fahrzeuge auszuweiten. Diese Regelungen begünstigen derzeit nur Elektro- und extern aufladbare Hybridelektrofahrzeuge. Die Bundesregierung wollte auch Fahrzeuge begünstigen, die mit synthetischen Kraftstoffen aus erneuerbaren Energiequellen (sogenannte E-Fuels) betrieben und nach dem 1. Januar 2030 zugelassen bzw. angeschafft werden.

Der vom BMF erarbeitete Entwurf des Gesetzes sah deshalb vor, auch mit E-Fuels angetriebene Fahrzeuge von der Kraftfahrzeugsteuer zu befreien. Auch wollte das BMF weitere steuerliche Begünstigungen für Elektro- und extern aufladbare Hybridelektrofahrzeuge auf E-Fuels-only-Fahrzeuge ausweiten.

Im Gesetzesentwurf machte das BMF keine konkreten Angaben zu den Steuerminder-einnahmen. Es erwarte signifikante Zulassungszahlen für E-Fuels-only-Fahrzeuge erst ab dem Jahr 2030. Auf die Steuereinnahmen ergäben sich deshalb keine Auswirkungen im darzustellenden fünfjährigen Finanzplanungszeitraum (§ 50 Absatz 1 Haushalts-grundsatzgesetz).

20.2 Würdigung

Das Parlament ist auf Informationen der Regierung angewiesen, wenn es Beschlüsse über Gesetze fasst. Deshalb regelt § 10 BHO, dass die Regierung das Parlament informieren muss. Dies soll die Gestaltungsmöglichkeiten des Parlaments verbessern. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hatte diese Ergänzung initiiert, um für das Parlament eine rationale und aussagefähige Entscheidungsgrundlage für Finanzvorlagen zu schaffen (§ 96 Absatz 4 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages). Dies setzt voraus, dass absehbare Gesetzesfolgen nachvollziehbar aufbereitet und erkennbar werden. Denn nur so erhält das Parlament eine hinreichend sichere Entscheidungsbasis.

Die Regelung der BHO verlangt nur einen Überblick über die finanziellen Auswirkungen und keine detaillierte Aufschlüsselung aller denkbaren Folgen. Das entbindet die Bundesregierung aber nicht von einer sorgsamten Prognose. Sie darf vor allem nicht von Annahmen ausgehen, die für den Haushalt möglicherweise zu optimistisch ausfallen. Eine konkrete Darstellung ist auch notwendige Voraussetzung für nachfolgende Erfolgskontrollen. Denn nur auf einer soliden Datenbasis kann beurteilt werden, ob die mit dem Gesetz verfolgten Ziele erreicht wurden oder ob der Gesetzgeber gegebenenfalls nachsteuern muss.

Im Ergebnis sieht der Bundesrechnungshof das Parlament durch den fehlenden Ausweis von Steuermindereinnahmen nicht ausreichend informiert. Nach seiner Auffassung muss die Bundesregierung das Parlament bei Gesetzesvorhaben so umfassend und konkret wie möglich informieren. Dies umfasst auch die Auswirkungen auf das Steueraufkommen. Dabei wären folgende Punkte zu berücksichtigen:

- mittelbare Auswirkungen auf das Steueraufkommen – insbesondere bei außersteuerlichen Gesetzesvorhaben;
- Auswirkungen auf das Steueraufkommen, die in die Steuerschätzungen eingeflossen sind oder einfließen sollen;
- langfristige steuerliche Auswirkungen, z. B. wenn das Gesetz erst nach dem Finanzplanungszeitraum in Kraft treten soll.

Soweit die Auswirkungen auf das Steueraufkommen nicht zu beziffern sind, sollte die Gesetzesbegründung einen Hinweis auf mögliche steuerliche Auswirkungen enthalten.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das BMF in Absprache mit den anderen Ressorts seine Arbeitshilfe zur Darstellung der Auswirkungen von Gesetzesvorhaben auf die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte überarbeitet und konkretisiert. Es sollte zusätzlich prüfen, wie es das Parlament angemessen informieren kann, wenn Verwaltungsanweisungen das Steueraufkommen beeinflussen.

20.3 Stellungnahme

Das BMF stimmt uneingeschränkt zu, dass die Bundesregierung das Parlament bei Gesetzesvorhaben so umfassend und konkret wie möglich über finanzielle Auswirkungen informieren muss. Es hält es jedoch nicht für erforderlich, seine Arbeitshilfe zur Darstellung der Auswirkungen von Gesetzesvorhaben auf die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte zu überarbeiten. Denn sie spreche die vom Bundesrechnungshof aufgeworfenen Punkte bereits hinreichend an.

20.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt die grundsätzlich übereinstimmende Auffassung des BMF. Er hält es aber nicht für konsequent, dass das BMF es ablehnt, die diesbezügliche Arbeitshilfe zu überarbeiten. Die Beispielsfälle lassen aus seiner Sicht erkennen, dass die Ressorts Schwierigkeiten beim Umsetzen der Arbeitshilfe haben.

Der Bundesrechnungshof hält an seinen Empfehlungen fest. Das BMF muss die Ressorts weiter dafür sensibilisieren, dass sie bei Gesetzesvorlagen die finanziellen Auswirkungen umfassend darstellen. Dabei sollte es gemeinsam mit ihnen identifizieren, wie die Arbeitshilfe zu konkretisieren und zu überarbeiten ist. Es ist besonders wichtig, dass mittelbare und langfristige Auswirkungen auf das Steueraufkommen dargestellt werden. Ziel muss sein, das Parlament besser über finanzielle Folgen von Gesetzesvorhaben zu informieren.