

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht

A. Problem und Ziel

Der Schutz des Klimas ist eine große, globale Herausforderung. Seit Beginn der Industrialisierung ist der Ausstoß insbesondere von Kohlendioxid (CO₂) in die Erdatmosphäre konstant angestiegen. Es muss rasch und entschlossen gehandelt werden, um den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich zu begrenzen.

Deutschland hat sich gemeinsam mit seinen europäischen Partnern auf ein Verfahren geeinigt, in Europa den Ausstoß von Treibhausgasen bis 2030 um mindestens 40 Prozent gegenüber 1990 zu verringern. Dazu wurden verbindliche europäische Ziele sowie daraus abgeleitet nationale Ziele vereinbart, die bis 2030 erreicht werden müssen.

B. Lösung

Im vorliegenden Gesetz werden wichtige Anpassungen unternommen, um die Herausforderung der CO₂-Reduktion bis 2030 entschlossen und gleichzeitig sozial ausgewogen anzugehen. Umweltfreundliches Verhalten wird dadurch steuerlich stärker gefördert. Dabei wird durch begleitende Regelungen erreicht, dass alle Bürgerinnen und Bürger diesen Veränderungsprozess mitgehen können. Ökologische Nachhaltigkeit lässt sich nur erreichen, wenn auch soziale Ausgewogenheit angestrebt wird.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

(Steermehreinnahmen/Steuermindereinnahmen (–) in Mio. Euro)

Gebietskörperschaft	Volle Jahreswirkung ¹⁾	Kassenjahr				
		2020	2021	2022	2023	2024
Insgesamt	–1 325	–425	–625	–1 150	–1 345	–1 375

Bund	–638	–224	–324	–564	–649	–663
Länder	–559	–192	–275	–486	–568	–581
Gemeinden	–128	–9	–26	–100	–128	–131

¹⁾ Wirkung für einen vollen (Veranlagungs-)Zeitraum von zwölf Monaten

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht hinsichtlich der steuerlichen Förderung der energetischen Gebäudesanierung durch zusätzliche Nachweispflichten bei der Steuererklärung geringfügiger Erfüllungsaufwand in Höhe von insgesamt maximal 81 000 Stunden jährlich.

Der Entwurf führt hinsichtlich der Entfernungspauschalen nicht zu einer Veränderung des Erfüllungsaufwandes für Bürgerinnen und Bürger. Die Beantragung der Mobilitätsprämie führt für etwa 250 000 Personen zu einem jährlichen Mehraufwand von 187 500 Stunden (rd. 45 Minuten pro Person).

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft verändert sich hinsichtlich der steuerlichen Förderung der energetischen Gebäudesanierung in Höhe von insgesamt maximal 1 Mio. Euro, da die Fachunternehmen eine entsprechende Bescheinigung auszustellen haben.

Infolge der Absenkung des Umsatzsteuersatzes für die Beförderung von Personen im Schienenbahnfernverkehr entsteht der Wirtschaft voraussichtlich geringfügiger einmaliger Aufwand durch die Umstellung der Tarifstruktur der betroffenen Unternehmen und Umstellung der Fahrkartenautomaten. Dieser Aufwand ist mit dem Wegfall der Differenzierung zwischen Personenschienenbahnnah- und -fernverkehr und damit mit einer Vereinfachung bei der Gestaltung der Beförderungstarife verbunden.

Der laufende Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft aus diesem Regelungsvorhaben unterliegt der „One in, One out“ Regelung (Kabinettsbeschluss vom 25. März 2015). Im Sinne dieser Regelung stellt der jährliche laufende Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft ein „In“ von max. 1 Mio. Euro dar. Die erforderliche Kompensation wird nach den geltenden Regelungen zur Bürokratiebremse (One in, One out) erfolgen.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Die Neuregelung zur steuerlichen Förderung der energetischen Gebäudesanierung verursacht zusätzlichen personellen Aufwand bei der Steuerverwaltung der Länder in der Größenordnung von maximal 4,84 Mio. Euro.

Die Neuregelung hinsichtlich der Entfernungspauschalen sowie der Mobilitätsprämie verursacht zusätzlichen, einmaligen personellen Aufwand bei der Steuerverwaltung der Länder in der Größenordnung von 9,9 Mio. Euro im ersten Veranlagungszeitraum der Anwendung sowie ca. 20 Personentage für Entwicklung und Test.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Dieser entfällt mit ca. 1,9 Mio. Euro auf zusätzliche Risikoprüfungen in Fällen, bei denen sich die Neuregelung steuerlich auswirkt. Ca. 8 Mio. Euro verursacht die summarische Bearbeitung von Rechtsbehelfen von Arbeitnehmern.

Die Neuregelung zur Mobilitätsprämie verursacht zusätzlichen Aufwand bei den programmtechnischen Anpassungen in diversen Verfahren neben den aktuell umzusetzenden neuen Aufgaben. Solange keine automationstechnische Unterstützung vorliegt, ist zudem mit einem erhöhten personellen Aufwand der Steuerverwaltungen der Länder zu rechnen.

Inwieweit von der Möglichkeit zur Erhebung eines gesonderten Hebesatzes auf Gebiete für Windenergieanlagen bei der Grundsteuer durch die Gemeinden Gebrauch gemacht wird, kann im Voraus nicht eingeschätzt werden. Daher sind die Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand für die Verwaltung nicht ermittelbar. Infolge der vorgesehenen Gesetzesänderung sind allerdings Anpassungen in den Programmen zur Wertfeststellung erforderlich.

Durch die Absenkung des Umsatzsteuersatzes für die Beförderung von Personen im Schienenbahnfernverkehr verringert sich der jährliche Erfüllungsaufwand bei der Steuerverwaltung der Länder.

F. Weitere Kosten

Eine Preiswirkung durch die vorgesehenen Regelungen kann nicht ausgeschlossen werden.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 8. November 2019

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Wolfgang Schäuble
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Klimaschutzpro-
gramms 2030 im Steuerrecht

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizufüh-
ren.

Federführend ist das Bundesministerium der Finanzen.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1
NKRG ist als Anlage 2 beigelegt.

Der Gesetzentwurf ist dem Bundesrat am 17. Oktober 2019 als besonders
eilbedürftig zugeleitet worden.

Die Stellungnahme des Bundesrates zu dem Gesetzentwurf sowie die Auffas-
sung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates werden
unverzüglich nachgereicht.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht

Der Text des Gesetzentwurfs und der Begründung ist gleich lautend mit der Bundestagsdrucksache 19/14338.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Absatz 1 NKR-G

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht (BMF, NKR-Nr. 5014)

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

I. Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger Jährlicher Zeitaufwand bis 2026: Jährlicher Zeitaufwand ab 2027: Kosten im Einzelfall:	221.000 Stunden (5,5 Mio. Euro) 81.000 Stunden (2 Mio. Euro) 8 Minuten pro Fall (Sanierungsmaßnahmen) 45 Minuten pro Fall (Mobilitätsprämie)
Wirtschaft Jährlicher Erfüllungsaufwand: Davon Bürokratiekosten:	1 Mio. Euro 1 Mio. Euro
Verwaltung (Länder) Jährlicher Erfüllungsaufwand: Einmaliger Erfüllungsaufwand:	4,8 Mio. Euro 10,1 Mio. Euro
‘One in one out’-Regel	Im Sinne der ‘One in one out’-Regel der Bundesregierung stellt der jährliche Erfüllungsaufwand der Wirtschaft in diesem Regelungsvorhaben ein „In“ von 1 Mio. Euro dar.

Evaluierung Ziele:	Die Maßnahmen zur energetischen Gebäudesanierung werden drei Jahre nach Inkrafttreten evaluiert. Beitrag zur Reduzierung der Treibhausgas-Emissionen bis 2030 um mindestens 40 Prozent gegenüber 1990 durch Beschleunigung der energetischen Gebäudesanierung.
---	---

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Kriterien/Indikatoren:	Fallzahlen und Höhe der von den Finanzämtern gewährten Steuerermäßigungen
Datengrundlage:	Daten der Finanzämter
Das Ressort hat den Gesetzentwurf mit einer Frist von einem Tag dem Nationalen Normenkontrollrat zur Prüfung vorgelegt, was in keiner Weise den zeitlichen Maßgaben entspricht, die für die Beteiligung innerhalb der Bundesregierung sowie von Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Fachkreisen und Verbänden in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien vorgesehen sind. Eine angemessene und frühzeitige Beteiligung ist nicht zuletzt mit Blick auf eine umfassende Würdigung der Gesetzesfolgen notwendig. Die Vorgehensweise entspricht bei diesem Vorhaben aus Sicht des NKR nicht den Prinzipien der besseren Rechtsetzung. Soweit dem NKR in der Kürze der verfügbaren Zeit eine Prüfung möglich war, erscheint ihm die Darstellung der Gesetzesfolgen nachvollziehbar. Mit dieser Einschränkung erhebt der Nationale Normenkontrollrat im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf.	

II. Im Einzelnen

Mit dem Regelungsvorhaben will das Bundesministerium der Finanzen (BMF) zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 durch mehrere Maßnahmen im Steuerrecht beitragen.

Steuerliche Förderung energetischer Sanierungsmaßnahmen an Wohngebäuden: Für folgende Maßnahmen sollen im Zeitraum 2020-2029 bis zu 20 Prozent der Kosten (maximal 40.000 Euro) über drei Jahre verteilt von der Steuerschuld abziehbar sein:

- Wärmedämmung von Wänden, Dachflächen oder Geschossdecken,
- Erneuerung der Fenster oder Außentüren,
- Erneuerung bzw. Einbau einer Lüftungsanlage,
- Erneuerung einer Heizungsanlage
- Einbau von digitalen Systemen zur energetischen Betriebs- und Verbrauchsoptimierung und
- Optimierung bestehender Heizungsanlagen.

Befristete Anhebung der steuerlichen Entfernungspauschale und Einführung einer Mobilitätsprämie: Für den Zeitraum 2021-2026 soll die Entfernungspauschale ab dem 21. Kilometer um 5 Cent auf 35 Cent angehoben werden. Für Pendlerinnen und Pendler, die mit ihrem zu versteuernden Einkommen innerhalb des Grundfreibetrags liegen, wird als Alternative die Möglichkeit geschaffen, eine Mobilitätsprämie in Höhe von 14 Prozent der erhöhten Pauschale in Anspruch zu nehmen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Darüber hinaus werden mit dem Entwurf folgende Maßnahmen eingeführt:

- **Absenkung des Umsatzsteuersatzes für die Beförderung von Personen im Schienenbahnfernverkehr:** Der Umsatzsteuersatz für Personenschienenbahnfernverkehr wird von 19 auf 7 Prozent gesenkt. Bisher galt der niedrigere Steuersatz nur für Strecken bis 50 Kilometer.
- **Einführung eines gesonderten - erhöhten - Hebesatzes bei der Grundsteuer für Sondergebiete für Windenergieanlagen:** Durch die neu geschaffene Möglichkeit bei der Grundsteuer einen besonderen Hebesatz auf Sondergebiete für Windenergieanlagen festzulegen, sollen die Kommunen eine verstärkte finanzielle Beteiligung am Betrieb von Windrädern erhalten.

II.1. Erfüllungsaufwand

Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht **jährlicher Zeitaufwand von insgesamt 207.000 Stunden** bis 2026 und 81.000 Stunden ab dem darauf folgenden Jahr:

- Für die Bürgerinnen und Bürger die eine **Steuerermäßigung für energetische Sanierungsmaßnahmen** in Anspruch nehmen werden, entsteht durch zusätzliche Nachweispflichten bei der Steuererklärung jährlicher Zeitaufwand von bis zu 81.000 Stunden. Das Ressort geht dabei von rund 605.000 Anträgen pro Jahr und einem Zeitaufwand von 8 Minuten pro Fall aus.
- Die Beantragung der **Mobilitätsprämie** führt für etwa 250 000 Personen zu einem jährlichen Zeitaufwand von rund 45 Minuten pro Fall oder insgesamt 187.500 Stunden bis 2026.

Wirtschaft

Der Wirtschaft entstehen **jährliche Bürokratiekosten von rund 1 Mio. Euro** in Verbindung mit der steuerlichen Förderung der energetischen Gebäudesanierung, da die Fachunternehmen eine entsprechende Bescheinigung auszustellen haben. Das Ressort geht dabei von bis zu 242.000 Bescheinigungen pro Jahr und einem Zeitaufwand von 10 Minuten pro Bescheinigung aus.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Verwaltung (Länder)

Der Steuerverwaltung der Länder entsteht **jährlicher Erfüllungsaufwand von maximal 4,84 Mio. Euro pro Jahr** in Verbindung mit der steuerlichen Förderung der energetischen Gebäudesanierung. Da die Aufwendungen über drei Jahre geltend gemacht werden können, steigt die Anzahl der Anträge und damit der Erfüllungsaufwand in den ersten drei Jahren an. Ab dem dritten Jahr wird angenommen, dass nur in der Hälfte der Fälle eine Steuerermäßigung beantragt wird. Das Ressort erwartet deshalb, dass maximal rund 605.000 Anträge pro Jahr bearbeitet werden müssen. Dabei geht das Ressort von einem Zeitaufwand von 10 Minuten pro Fall und Bearbeitung durch den gehobenen Dienst aus.

Der Steuerverwaltung der Länder entsteht zusätzlich **einmaliger Erfüllungsaufwand von 10,1 Mio. Euro:**

- Die **Neuregelung der Entfernungspauschalen und der Mobilitätsprämie** verursacht einen personellen Aufwand von etwa 1,9 Mio. Euro für zusätzliche Risikoprüfungen in Fällen, bei denen sich die Neuregelung steuerlich auswirkt sowie von etwa 8 Mio. Euro für die summarische Bearbeitung von Rechtsbehelfen von Arbeitnehmern.
- Für die steuerliche Förderung der energetischen Gebäudesanierung entsteht **einmaliger IT-Umstellungsaufwand von 205.000 Euro**.

II.2. „One in one out“-Regel

Im Sinne der „One in one out“-Regel der Bundesregierung stellt der jährliche Erfüllungsaufwand der Wirtschaft in diesem Regelungsvorhaben ein „In“ von 1 Mio. Euro dar.

II.3. Evaluierung

Die Maßnahmen zur energetischen Gebäudesanierung werden drei Jahre nach Inkrafttreten evaluiert. Im Rahmen der Evaluierung wird überprüft, ob das Vorhaben durch eine Beschleunigung der energetischen Gebäudesanierung zu einer Reduzierung der Treibhausgas-Emissionen gegenüber 1990 beigetragen hat. Dafür werden die Fallzahlen und die Höhe der von den Finanzämtern gewährten Steuerermäßigungen ausgewertet.

II.4. Befristung

Die Maßnahmen zur energetischen Gebäudesanierung sind befristet für die Zeit vom 1. Januar 2020 bis zum 31. Dezember 2029. Die Anhebung der steuerlichen Entfernungspauschale und die Gewährung einer Mobilitätsprämie sind befristet für die Zeit vom 1. Januar 2021 bis zum 31. Dezember 2026.

III. Ergebnis

Das Ressort hat den Gesetzentwurf mit einer Frist von einem Tag dem Nationalen Normenkontrollrat zur Prüfung vorgelegt, was in keiner Weise den zeitlichen Maßgaben entspricht, die für die Beteiligung innerhalb der Bundesregierung sowie von Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Fachkreisen und Verbänden in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien vorgesehen sind. Eine angemessene und frühzeitige Beteiligung ist nicht zuletzt mit Blick auf eine umfassende Würdigung der Gesetzesfolgen notwendig. Die Vorgehensweise entspricht bei diesem Vorhaben aus Sicht des NKR nicht den Prinzipien der besseren Rechtsetzung.

Soweit dem NKR in der Kürze der verfügbaren Zeit eine Prüfung möglich war, erscheint ihm die Darstellung der Gesetzesfolgen nachvollziehbar. Mit dieser Einschränkung erhebt der Nationale Normenkontrollrat im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf.

Dr. Ludewig
Vorsitzender

Schleyer
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.