



## **Bund der Steuerzahler Deutschland e.V.**

---

10117 Berlin, Reinhardtstraße 52, ☎ 030 / 25 93 96 0

### **Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht; GZ: IV A 2 - S 1910/19/10108 :002; DOK: 2019/0885251**

---

Deutschland hat sich gemeinsam mit anderen Staaten im Pariser Klimaabkommen zu deutlichen Emissionsminderungen verpflichtet. Entsprechend einer EU-Verordnung muss Deutschland seine CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2020 um 14 Prozent und bis 2030 um 38 Prozent senken. Das sind mehr als die gesamten derzeitigen Verkehrsemissionen im Land. Erreicht Deutschland dieses ambitionierte Ziel nicht, müssen Deckungslücken, z. B. durch Zertifikatzukäufe aus dem Ausland, geschlossen werden. Ist dies nicht möglich, drohen Strafzahlungen. Damit könnten auf die deutschen Steuerzahler erhebliche Mehrbelastungen zukommen. Die vorgelegten Maßnahmen sind daher ein Ansatz, um einerseits diese Mehrbelastungen vom Steuerzahler abzuwenden und bieten andererseits die Chance, die Klimaziele zu erreichen.

Die Einsparung von CO<sub>2</sub> kann aber nur dann gelingen, wenn die Steuerzahler die Maßnahmen auch tatsächlich nutzen. Dafür ist eine möglichst einfache Anwendung der Regelungen entscheidend. Dem wird der Referentenentwurf nicht gerecht. Die steuerliche Förderung der energetischen Gebäudesanierung und auch die geplante Mobilitätspauschale sind mit einem hohen administrativen Aufwand für die Sanierer bzw. die Pendler verbunden. Hier regen wir deutliche Vereinfachungen an. Die Anhebung der Entfernungspauschale für Fernpendler ist aus unserer Sicht unzureichend. Hier sollten alle Berufspendler gleichermaßen entlastet werden und die erhöhte Pauschale bereits ab dem ersten Entfernungskilometer für alle gelten.

Nachfolgend gehen wir auf einzelne Punkte ein. Eine abschließende Bewertung der Vorschläge ist uns bei einer Stellungnahmefrist von weniger als 24 Stunden nicht möglich. Dies bedauern wir sehr, da gerade der Klimaschutz eine große Herausforderung mit ggf. erheblichen finanziellen Auswirkungen für die deutschen Steuerzahler ist. Aus diesem Grund sollte dem Bundesfinanzministerium daran gelegen sein, ein möglichst breites Meinungs- und Fachspektrum in die Bewertung der Vorschläge einzubeziehen. Dazu müssten auch praktische Hinweise und Anregungen unserer Mitglieder einbezogen werden, die wir so kurzfristig nicht einholen konnten.

## Im Einzelnen

### Artikel 1 – Änderung des Einkommensteuergesetzes

#### **§ 35c EStG-neu – Steuerermäßigung für energetische Gebäudesanierungsmaßnahmen bei zu eigenen Wohnzwecken genutzten Gebäuden**

*Es ist vorgesehen, energetische Gebäudesanierungen ab dem Jahr 2020 durch eine Steuerermäßigung zu fördern. Dabei dürfen im ersten und zweiten Jahr der Sanierungsmaßnahme 7 Prozent der Aufwendungen, maximal je 7.000 Euro und im dritten Jahr 6 Prozent, maximal 6.000 Euro von der Steuerschuld abgezogen werden. Der Höchstbetrag für ein Objekt beträgt 20.000 Euro. Dabei ist die Förderung an zahlreiche Bedingungen geknüpft. So muss die energetische Sanierung von einem Fachunternehmen durchgeführt und durch eine Bescheinigung nachgewiesen werden.*

Zunächst begrüßen wir den geplanten Ansatz, Bürger zu Sanierungsmaßnahmen zu motivieren. Positiv zu bewerten ist auch die Idee, derartige Ausgaben von der Steuerschuld abzuziehen. Damit profitieren alle Steuerzahler – unabhängig von ihrem persönlichen Steuersatz – gleichermaßen von der Förderung. Kritikwürdig ist aus unserer Sicht aber die Ausgestaltung im Detail. Bereits die Berechnung der zu berücksichtigenden Ausgaben ist aufwendig, weil unterschiedliche Beträge im ersten und zweiten sowie im dritten Berücksichtigungsjahr gelten. Zudem muss über einen langen Zeitraum die Einhaltung der Höchstförderung von 20.000 Euro überwacht werden. Insbesondere wenn mehrere steuerlich begünstigte Sanierungsmaßnahmen in verschiedenen Jahren durchgeführt werden. Unzureichend sind auch die vielen unbestimmten Rechtsbegriffe. Etwa bleibt unklar, was ein Fachunternehmen ist, das die Sanierung ausführen und bescheinigen muss. In vielen Handwerksbereichen gibt es keinen Meisterzwang mehr, insoweit ist für den Bürger nicht erkennbar, wen er als qualifizierten Fachmann mit der Leistung beauftragen kann, um die Steuerermäßigung zu erhalten. Wir gehen davon aus, dass zu den steuerlich begünstigten Aufwendungen sowohl Arbeitsleistung als auch Materialkosten zählen. Dies ist aber nicht hinreichend konkret beschrieben. Letztlich ist auch die Obergrenze von 20.000 Euro bei größeren Objekten und teuren Sanierungen zu gering. In diesem Zusammenhang sollte auch ergänzt werden, dass sich die objektbezogene Betrachtungsweise auf die jeweilige Wohneinheit beziehen muss. Befinden sich in einer Wohnanlage mehrere selbst genutzte Eigentumswohnungen, sollte sich die Obergrenze von 20.000 Euro nur auf die Wohneinheit und nicht auf das Gesamtobjekt beziehen. Andernfalls wäre die Motivation für den Einzeleigentümer gering, energetische Sanierungen vorzunehmen. Fraglich ist auch, aus welchen Grund das Objekt zehn Jahre alt sein muss. Denn auch die energetische Sanierung eines neun Jahre alten Gebäude kann positiv für das Klima sein.

Wir schlagen daher eine grundlegende Vereinfachung vor. Aus unserer Sicht sollte die bereits bestehende Regelung in § 35a EStG ausgebaut und um einen Absatz zur Gebäudesanierung ergänzt werden. Anders als bei den allgemeinen Handwerkerleistungen könnte bei klimafreundlichen Sanierungsmaßnahmen neben dem Anteil für die Arbeitsleistung des Handwerkers auch ein Materialanteil berücksichtigt und über drei Jahre verteilt steuerlich abgezogen werden. Auch sollte von einem umfangreichen Nachweis abgesehen werden, da sich aus der Rechnung des Handwerkers ergibt, welche Sanierungsmaßnahme durchgeführt wurde. Letztlich ist der Steuerbürger bei einer ggf. kostenintensiven Sanierung selbst daran interessiert, dass diese fachgerecht ausgeführt wird

und auch zur Einsparung von Betriebskosten führt, denn auch durch den Steuerabzug erhält er nicht die kompletten Baukosten zurück, sondern maximal 20 Prozent. Die übrigen 80 Prozent der Kosten muss der Bauherr aus eigener Tasche zahlen, was insoweit das Missbrauchsrisiko deutlich einschränken sollte.

## **Artikel 2 – weitere Änderung des Einkommensteuergesetzes**

### **§ 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 EStG-neu – Entfernungspauschale**

*Zur Entlastung der Pendler, die künftig mit höheren Kosten für Kraftstoffe rechnen müssen, soll die Entfernungspauschale ab dem 21. Entfernungskilometer um 5 Cent auf 35 Cent angehoben werden. Diese Maßnahme ist befristet für berufliche Fahrten ab dem 1. Januar 2021 bis zum 31. Dezember 2026.*

Die geplante Änderung ist unzureichend. Bereits heute decken die 30 Cent die Kosten für Pendler in vielen Fällen nicht ab. Wir halten daher eine realitätsgerechte Anhebung der Pauschale für alle Pendler für notwendig. Zuletzt wurde die Regelung im Jahr 2004 verändert und blieb bereits damals in einigen Fällen hinter den tatsächlichen Kosten zurück. Legt man allein den Inflationsmaßstab an, müsste die Pauschale heute bei rund 40 Cent je Entfernungskilometer liegen. Auch gab es in den vergangenen Jahren im öffentlichen Personennahverkehr und bei den Kraftstoffpreisen einen erheblichen Preisanstieg, wie nachfolgende Beispiele zeigen:

*Beispiel Kraftstoffpreis: Der Preis für einen Liter Super lag nach Angaben des ADAC im Jahr 2018 durchschnittlich bei knapp 1,43 Euro je Liter, während Pendler dafür 2004 einen Preis von 1,13 Euro zahlen mussten. Ähnliches ergibt sich für einen Liter Diesel. Hier lag der durchschnittliche Preis 2018 bei 1,28 Euro gegenüber 0,94 Euro im Jahr 2004.*

*Beispiel öffentlicher Nahverkehr: In Berlin mussten Pendler für eine Monatskarte (Tarifzone AB) ab April 2004 64 Euro zahlen. Aktuell liegt der Preis für eine Monatskarte dieses Tarifbereichs bei 81 Euro. Damit ist der Ticketpreis um rund 25 Prozent gestiegen, die Entfernungspauschale blieb hingegen unverändert.*

Neben der Höhe der Pendlerpauschale erscheint auch die 21-Kilometergrenze fragwürdig. Zwar geht der Entwurf auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Dezember 2008 (2 BvL 1/07 u.a.) ein, lässt aber offen, ob die Anhebung der Entfernungspauschale ab dem 21. Kilometer folgerichtig ist. Bei Fahrtkosten zur Arbeit handelt es sich um Werbungskosten – und zwar unabhängig vom Umfang der Entfernung. Letztlich ist eine Unterteilung in Werbungskosten für die ersten 20 Entfernungskilometer und bessere Werbungskosten ab dem 21. Entfernungskilometer nicht systemgerecht. Denn bei anderen Ausgaben (z. B. Fortbildungskosten, Berufsbekleidung, Fachliteratur) gibt es diese Abgrenzung nicht.

Auch praktisch überzeugt die Begründung nicht. So können ggf. auch Pendler, deren Arbeitsweg bei maximal 20 Kilometer liegt, oft nicht auf den öffentlichen Nahverkehr ausweichen, etwa weil im ländlichen Raum auch für kürzere Strecken kein gutes Nahverkehrsnetz besteht. Zu denken ist hier an Arbeitnehmer, die in einem Landkreis wohnen und in einem anderen Landkreis arbeiten.

In diesen Fällen ist auch bei kurzen Strecken das Bus- und Bahnnetz schlecht ausgebaut. Nacht- und Schichtarbeiter sind ebenfalls oft auf ihren privaten Pkw angewiesen, selbst wenn die Entfernung zur Tätigkeitsstätte unter 21 Kilometer liegt. Wir können keinen Grund erkennen, in diesen Fällen steuerlich nur geringere Kosten zu berücksichtigen. Es ist zu erwarten, dass gerade diese Pendlergruppe eine gerichtliche Klärung anstreben werden. Ob dann die vorgelegte Begründung mit Hinweis auf die BFH-Rechtsprechung hält, dass eine Fahrtzeit von einer Stunde zumutbar sei und damit die ersten 20 Kilometer mit einem Fahrrad zurückgelegt werden könnten, ist fraglich. Nach einer Untersuchung des Statistischen Bundesamtes benutzten 2016 nämlich lediglich 9 Prozent der Pendler das Fahrrad (Stand August 2017). Erfahrungsgemäß werden zudem auch eher Fahrtstrecken deutlich unter 20 Kilometer mit dem Rad zurückgelegt. Die aufgezeigte Begründung dürfte daher nicht der Regelfall sein. Im Ergebnis sollte die streitanfällige Unterteilung der Fahrtkosten nicht in das Gesetzgebungsverfahren übernommen werden und stattdessen die Entfernungspauschale für alle Pendler gleichermaßen sachgerecht steigen.

Ergänzend sollten auch die pauschalen Kilometersätze für Auswärtstätigkeiten angehoben werden (§ 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 4a EStG). Ist der Arbeitnehmer außerhalb seiner ersten Tätigkeitsstätte, z. B. bei einem Kunden unterwegs und setzt er sein eigenes Fahrzeug ein, entstehen ihm auch dafür hohe Kosten, die entsprechend steuerfrei vom Arbeitgeber erstattet oder über die Einkommensteuererklärung geltend gemacht werden können. Es lässt sich der vorliegenden Begründung nicht entnehmen, aus welchem Grund lediglich die Nr. 4 (Entfernungspauschale) und Nr. 5 (doppelte Haushaltsführung), hingegen nicht Nr. 4a (Auswärtstätigkeit), an die klimaschutzbedingt höheren Kraftstoffpreise angepasst werden. Um die Wirtschaft durch die höhere 4a-Pauschale nicht zusätzlich zu belasten, sollte ergänzend ein Splitting erlaubt werden: Erstattet der Arbeitgeber z. B. nur 30 Cent pro Kilometer steuerfrei, sollte der Arbeitnehmer die Möglichkeit haben, die restlichen 5 Cent über die Einkommensteuererklärung abzusetzen.

### **§ 101 EStG ff.- neu - Mobilitätsprämie**

*Für Pendler, die mit ihrem zu versteuernden Einkommen innerhalb des Grundfreibetrages liegen, soll die Möglichkeit geschaffen werden, alternativ zur höheren Entfernungspauschale, eine Mobilitätsprämie zu erhalten. Diese ist durch eine Berücksichtigung der ersten 20 Entfernungskilometer, der darüber liegenden Fahrkilometer und weiterer Werbungskosten zu berechnen. Der Antrag ist beim zuständigen Finanzamt bis zum Ablauf des zweiten Jahres nach dem Kalenderjahr zu stellen.*

Vor dem Hintergrund der sog. Gelbwestenproteste in Frankreich können wir den Gedanken für diese Regelungen nachvollziehen. Allerdings halten wir den vorgeschlagenen Lösungsweg nicht für praxistauglich. Aus unserer Sicht sollte die Mobilitätsprämie nicht im Einkommensteuergesetz verankert werden, sondern als unabhängiges eigenständiges Verfahren ausgestaltet werden. Damit kann das Verfahren deutlich vereinfacht werden. Die in der Begründung des Referentenentwurfs enthaltenen Beispiele zeigen, wie komplex die Berechnung ist. Vielfach werden die Steuerzahler diese Berechnungsschritte nicht selbstständig durchführen können. Unter Umständen wird dann unnötig eine Mobilitätsprämie beantragt, obwohl die Voraussetzungen nicht vorliegen oder fälschlicherweise die Prämie liegen gelassen, obwohl ein Anspruch besteht.

Besonders problematisch ist aus unserer Sicht jedoch das Zusammenspiel zwischen der Einkommensteuererklärung und der Mobilitätspauschale. Zunächst fallen bei Steuerzahlern, die freiwillig eine Einkommensteuererklärung abgeben, die Festsetzungsfristen auseinander (2 Jahre Mobilitätsprämie, 4 Jahre Steuererklärung). Zwar geht die Begründung davon aus, dass die Erklärung und der Antrag auf die Prämie zusammen abgegeben werden, dies ist aber nicht zwangsläufig der Fall. Letztlich kann sich der Steuerzahler dazu entscheiden, keine Einkommensteuererklärung einzureichen, gleichwohl aber die Mobilitätsprämie zu beantragen. Werden beide Anträge zu unterschiedlichen Zeitpunkten gestellt, ist fraglich, wie sich Änderungen auswirken. Ist die Einkommensteuererklärung Grundlagenbescheid zur Mobilitätsprämie und umgekehrt? Wie verhält es sich, wenn Werbungskosten beim Antrag auf Mobilitätsprämie anerkannt, bei der Einkommensteuererklärung hingegen nicht berücksichtigt werden. Ist die Mobilitätsprämie nachträglich zu ändern, wenn dem Steuerzahler bei der späteren Einkommensteuererklärung weitere Werbungskosten, die er bei der Mobilitätsprämie vergessen hatte, geltend macht? Diese Fragen müssen vorab geklärt werden, um eine Anwendung in der Praxis zu ermöglichen. Auch aufgrund der aufgezeigten verfahrensrechtlichen Wechselwirkungen ist es empfehlenswert, die Mobilitätsprämie eigenständig zu regeln.

### **Artikel 3 – Änderung des Umsatzsteuergesetzes**

#### **§ 12 Abs. 2 Nr. 10 UStG-neu – ermäßigter Umsatzsteuersatz auf Bahnfahrten**

*Der Umsatzsteuersatz für den öffentlichen Personenbahnverkehr soll von 19 Prozent auf 7 Prozent abgesenkt werden. Dadurch soll Bahnfahren durch günstigere Fahrpreise attraktiver werden.*

Wir begrüßen diesen Vorschlag, halten aus Wettbewerbsgründen aber eine Ausweitung auch auf andere Verkehrsmittel, die der Personenbeförderung dienen, für erforderlich. Nach geltendem Recht werden u. a. Fahrten im Schienenbahnverkehr, im Oberleitungsomnibusverkehr und im genehmigten Linienverkehr ermäßigt besteuert, wenn die Fahrten innerhalb einer Gemeinde bzw. im Nahverkehr erfolgen. Künftig soll die ermäßigte Besteuerung auch für Fernfahrten gelten, allerdings nur für Bahnreisen. Damit wäre vor allem die Deutsche Bahn AG, deren alleiniger Anteilseigner der Bund ist, der Profiteur der Änderung. Berücksichtigt man, dass die Bahn in den kommenden Jahren vom Bund weitere Zuschüsse erhält, ist dies eine nicht hinnehmbare Doppelbegünstigung. Aus unserer Sicht sollten daher auch andere Verkehrsmittel, wie z. B. Fernbusse, ermäßigt besteuert werden, denn diese sind ein beliebtes Reisemittel insbesondere bei wirtschaftlich schwächer gestellten Gruppen wie Studenten.

Wichtig ist, dass die ermäßigte Besteuerung vollständig an den Kunden weitergegeben wird. Eine Preispolitik, bei der letztlich die Ticketpreise nicht sinken, wird dem Klimaziel nicht gerecht. Vor allem der Bund muss daher bei der Bahn AG dafür Sorge tragen, dass dem Kunden attraktivere Ticketpreise angeboten werden und dadurch die Motivation steigt, die Bahn zu nutzen. Der ermäßigte Steuersatz darf jedenfalls nicht dazu dienen, indirekt die Bahnsanierung zusätzlich durch den Steuerzahler finanzieren zu lassen.

*Bund der Steuerzahler Deutschland e.V.  
11. Oktober 2019*