

21.11.19**Empfehlungen**
der Ausschüsse

Fz - U

zu **Punkt 21c** der 983. Sitzung des Bundesrates am 29. November 2019

Gesetz zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht

A

bei
Annahme
entfallen
Ziffern 2
und 3

1. Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit** empfiehlt dem Bundesrat, zu dem Gesetz zu verlangen, dass der Vermittlungsausschuss gemäß Artikel 77 Absatz 2 des Grundgesetzes mit dem Ziel der grundlegenden Überarbeitung des Gesetzes einberufen wird.

Begründung:

Das vorliegende Gesetz ist unter folgenden Gesichtspunkten nicht zur Erreichung der Klimaziele geeignet:

- a) Steuerliche Förderung der energetischen Gebäudesanierung
 - aa) Die vorgeschlagene Ausgestaltung der Förderung der energetischen Gebäudesanierung (Artikel 1 Nummer 4) ist bezüglich Klimawirkung nicht abzuschätzen und das Kosten-Nutzen-Verhältnis zu hinterfragen. Es besteht das Risiko, dass das Gesetz die gesteckten Klimaschutzziele konterkariert, indem beispielsweise neue fossile Öl- oder Erdgasheizungen bezuschusst werden, sofern sie gegenüber alten Heizungen Energie einsparen. Da der vorgesehene hohe steuerliche Fördersatz den der dem Grunde nach funktionierenden Programme der KfW übersteigt, wird dieses Klima-Förder- und Qualitätssystem ohne Not in Frage gestellt. Zur Vermeidung von negativen Substitutionseffekten zwischen der bestehenden und dem Grunde nach funktionierenden Zuschuss- bzw. Kreditförderung der KfW und der geplanten steuerlichen Förderung ist die steuerliche Förderung so zu gestalten, dass die Barwerte der Förderung gleich bzw. annähernd gleich ausfallen.

...

- bb) Auch die Planung und Qualitätssicherung ist mangelhaft: So soll nach dem Gesetz die Bescheinigung durch den Erbringer oder die Erbringerin der Leistung selbst erfolgen. Insgesamt sollten alle geförderten Einzelmaßnahmen so gestaltet werden, dass in Summe über alle Gebäudeteile einschließlich Anlagentechnik der „KfW 55 Standard“ erreicht wird und geförderte Einzelmaßnahmen nicht in falscher Reihenfolge saniert werden. Dabei wäre es mit dem Ziel des Gesetzes nicht zu vereinbaren, wenn die geförderten Maßnahmen zu Pfadabhängigkeiten von fossilen Energieträgern führen. Daher muss die Förderung von Heizungsanlagen für den Einsatz fossiler Energieträger ausgeschlossen werden. Stattdessen muss in § 35c Absatz 1 Satz 3 Nummer 6 EStG klargestellt werden, dass ausschließlich Heizungstechnikkomponenten gefördert werden können, die erneuerbare Wärme bereitstellen.
- cc) Die Gewährung der steuerlichen Förderung ist an die Inanspruchnahme einer Energieberatung für Gebäude in Form der Erstellung eines individuellen Sanierungsfahrplans (iSFP) vor Beginn der ersten Maßnahme zu knüpfen, sofern deren Kosten einen Schwellenwert von 5 000 Euro überschreiten. Die Kosten zur Erstellung des iSFP sollen bis zu einem angemessenen Höchstbetrag zu 100 Prozent förderfähig sein. Um sicherzustellen, dass die mit der Einzelmaßnahme beabsichtigte Energieeffizienz auch tatsächlich erreicht wird und der Steuerbonus gerechtfertigt gewährt werden kann, ist die Maßnahme entsprechend dem Verfahren der KfW-Förderung durch eine unabhängige Energie-Effizienz-Expertin bzw. einen -Experten oder eine sachverständige Energieberaterin bzw. einen sachverständigen Energieberater zu überprüfen.
- dd) Die Kumulation mit Landesförderung oder kommunaler Förderung oder Zuschüssen, die weitergehende Anforderungen an Energieeffizienz, Klimaschutz oder Nachhaltigkeit, Sozial- oder Mietpreisbindung stellen, muss zulässig sein. Eine Überförderung ist jedoch zu vermeiden.

...

- ee) Um die sektorspezifischen Klimaziele im Gebäudebereich einhalten zu können und teure Zahlungen im Rahmen des EU-Effort-Sharing zu vermeiden, bedarf es neben einem wirksamen Steuerbonus für Gebäudesanierung ebenfalls klarer Vorgaben für Mindestenergieeffizienzstandards und für erneuerbare Wärme. Das Ziel muss dabei sein, einen klimaneutralen Gebäudebestand bis 2050 zu erreichen. Als Mindeststandard (Niedrigstenergiestandard) ist beim Neubau ein Äquivalent zum „KfW-Effizienzhaus 40“ vorzusehen, auch vor dem Hintergrund der Einhaltung der EU-Gebäude-Richtlinie. Das Ziel einer vollständigen Gebäudesanierung beim Effizienzstandard von „KfW-Effizienzhaus 55“ ist notwendig. Im Fall eines Heizungsaustauschs bei Bestandsbauten muss parallel zu Neubauten ein Mindestanteil der Wärme aus erneuerbaren Quellen erzeugt werden. Der Einbau von Ölheizungen im Neubau ab 2021 muss generell ausgeschlossen werden. Für Bestandsbauten muss ein Ausstiegszeitraum vorgesehen werden, mit dem zeitnah der Einstieg in den Ausstieg aus Ölheizungen gelingt. Auch die Wärmerzeugung auf Basis von Erdgas muss mithilfe eines klaren Pfades schrittweise durch mit erneuerbaren Energieträgern betriebenen Systemen ersetzt werden.
- ff) Zudem muss es den Ländern weiterhin möglich sein, ambitioniertere Standards im Regelungsbereich des Gebäudeenergiegesetzes vorzusehen.
- gg) Im Bereich vermieteter Wohnraum müssen weitere effektive Förder- und Rechtsinstrumente auch für die warmmietenneutrale energetische Sanierung verabschiedet werden, insbesondere ein Förderprogramm „Gutes Klima im Quartier“ im Rahmen der Städtebauförderung in Höhe von zwei Milliarden Euro jährlich. Zudem muss ein Klimazuschuss zum Wohngeld für energetisch modernisierten Wohnraum eingeführt werden, um warmmietenneutrale Sanierungen zu ermöglichen. Der Bundesanteil für das Wohngeld ist zu verdoppeln, damit mehr Menschen von ihren Wohnkosten entlastet werden.
- hh) Allen Mieterinnen und Mietern soll ein kostenloser Klima-Check zur Verfügung stehen. Der Staat soll dabei eine Vorbildfunktion übernehmen und Sanierungsfahrpläne vorlegen, um klimaneutrale bundeseigene Liegenschaften zu erreichen. Außerdem bedarf es eines Programms zur Förderung der energetischen Modernisierung kommunaler Gebäude.

...

- b) Erhöhung der Entfernungspauschale
- aa) Die Erhöhung der Entfernungspauschale (Artikel 2 Nummer 3) ist ökologisch kontraproduktiv und sozial ungerecht. Stattdessen sollten umfangreiche Maßnahmen zur Förderung klimafreundlicher Mobilität und zur besseren Anbindung ländlicher Räume vorgesehen und vor allem im Vergleich zum Klimapakets jährlich eine Milliarde Euro zusätzlich in den öffentlichen Nahverkehr investiert werden.
- bb) Dazu gehören
- höhere Investitionsmittel für den Neu- und Ausbau der Schieneninfrastruktur (Schienenwege und Oberleitungen),
 - Streckenreaktivierungen von mindestens 2 000 Streckenkilometern bis 2030 und die Sanierung von Bahnhöfen,
 - Stärkung des Radverkehrs,
 - eine deutlich höhere und schnellere Aufstockung der Bundesmittel aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) unter Einschluss der Förderung von Grunderneuerungen bestehender ÖPNV-Infrastruktur,
 - die Erhöhung der Regionalisierungsmittel sowie umfassende Fördermaßnahmen zur Verbesserung der Kombination von Fahrradverkehr und Schienenpersonennahverkehr.
- cc) Dabei sollten auch Maßnahmen finanziert werden, die zielgerichtet eine Modernisierung des Fahrzeugbestands unter Berücksichtigung klimaneutraler Antriebe im ländlichen Raum anreizen.
- dd) Statt einer Erhöhung der Entfernungspauschale selbst wird eine aufkommensneutrale Reform der entsprechenden Regelung im Einkommensteuergesetz als sinnvoller erachtet, die die sozialen Ungerechtigkeiten beseitigt.

...

- ee) Zudem sollte das Gesetz mit Maßnahmen zum schrittweisen Abbau umweltschädlicher Subventionen ergänzt werden, die die bisherige ungleiche steuerliche Behandlung von fossilen Rohstoffen und die steuerliche Förderung klimaschädlichen Verhaltens beenden. Dafür soll zunächst eine CO₂-abhängige Besteuerung von Dienstwagen eingeführt werden. Die bisherige pauschale Subventionierung schwerer Dienstwagen schlägt jedes Jahr in Höhe von 3,1 Milliarden Euro in den öffentlichen Haushalten zu Buche. Die Dienstwagenbesteuerung orientiert sich zukünftig an dem CO₂-Ausstoß der Dienstwagen. Dazu wird ein CO₂-Zielwert zugrunde gelegt, beginnend mit dem EU-Flottengrenzwert für das Jahr 2021 von 95g CO₂/km, der entsprechend der EU-Vorgaben zu CO₂-Einsparzielen für Neuwagen bis zum Jahr 2030 schrittweise abgesenkt wird. Die Besteuerung wird bei einem CO₂-Ausstoß oberhalb dieses jeweiligen CO₂-Zielwerts für Neuwagen entsprechend erhöht.
 - ff) Die Energiesteuervergünstigung für Dieselkraftstoff ist bei gleichzeitiger Anpassung der Kraftfahrzeugsteuern schrittweise zu beenden und die Besteuerung von Benzin und Diesel im Energiesteuergesetz (EnergieStG) entsprechend dem CO₂-Gehalt schrittweise anzugleichen. Die derzeit geltende geringere Dieselbesteuerung setzt enorme Fehlanreize, indem der Kraftstoff künstlich verbilligt wird und den Staat mehrere Milliarden Euro jährlich kostet. Diese Subventionierung muss über die nächsten Jahre schrittweise abgebaut werden.
 - gg) Daneben sollten emissionsfreie Neuwagen durch eine Bonus-Malus-Regelung in der Kfz-Steuer gefördert werden, die die bisherige Kaufprämie ersetzt. Rein elektrische Fahrzeuge erhalten dann eine Gutschrift, während Neuwagen mit einem hohen CO₂-Ausstoß stärker besteuert werden.
- c) Senkung der Umsatzsteuer für den Fernverkehr der Bahn
- aa) Die Förderung des Bahnverkehrs (Artikel 3) ist mit Blick auf die unter Artikel 2 aufgestellten Forderungen unzureichend. Zudem muss sie einhergehen mit einer gleichzeitigen Verteuerung des inländischen Flugverkehrs, um die bestehende Wettbewerbsverzerrung zwischen dem Schienenpersonenfernverkehr und dem Flugverkehr abzubauen.
 - bb) Dafür sollte eine Kerosinsteuer eingeführt werden. Die Kerosinsteuerbefreiung muss entsprechend stufenweise abgeschafft werden. Der Steuersatz auf Kerosin ist anfangs mit dem in der EU-Energiesteuerrichtlinie festgesetzten Mindestsatz von 33 ct/l zu bemessen und schrittweise zu erhöhen. Das sollte flankiert werden mit einer Abschaffung der Umsatzsteuerbefreiung für inländische Streckenabschnitte des grenzüberschreitenden Luftverkehrs und der Einführung eines Steuersatzes von 19 Prozent.

...

- cc) Gleichzeitig soll die Luftverkehrsteuer zwecks ökologischer Ausgestaltung verdoppelt werden. Jegliche Deckelung (angedacht: 1,75 Mrd. Euro) und die Koppelung der Steuer an die Ausgaben für CO₂-Zertifikate im europäischen Emissionshandel werden aufgehoben. In einem ersten Schritt wird die Luftverkehrsteuer verdoppelt und nach Beförderungsklasse, Klima-, Schadstoff- und Lärmbelastung differenziert. Die bisher von der Steuer ausgenommene Luftfracht- sowie der Umsteigeflugverkehr werden einbezogen.
- d) Einführung eines gesonderten kommunalen Hebesatzes für mit Windenergieanlagen überbaute Gebiete
Die Regelung zur Beteiligung von Kommunen an Windkrafterlösen (Artikel 5 Nummer 2) über die Grundsteuer könnte den Ausbau der Windkraft weiter gefährden. Stattdessen sollte eine bundeseinheitliche und wirksame Regelung im Sinne einer „Windprämie“ eingeführt werden. In der Diskussion sind hier beispielsweise aktuell Vorschläge einer Sonderabgabe, einer Außenbereichsabgabe, einer Konzessionsabgabe oder einer sinnvoll ausgestalteten Steuer. Ziel muss es in jeglicher Ausgestaltungsform jedoch sein, dass die Standorte und möglichst auch Nachbargemeinden von Windkraftanlagen stärker an der Wertschöpfung der Windkraft beteiligt und zum Neubau von Windenergieanlagen angereizt werden, ohne dass dadurch die Wirtschaftlichkeit von Bestandsanlagen gefährdet wird oder eine Verhinderungsplanung durch missbräuchlich überhöhte kommunale Hebesätze stattfinden kann. Windkraftanlagen sollten im Vergleich zu anderen Infrastrukturvorhaben nicht benachteiligt werden.
- e) Kompensation über Stromsteuer und Energiegeld
 - aa) Der gewählte Regelungsweg ist aus Sicht des Bundesrates weder transparent noch sozial gerecht und unter Klimaschutzgesichtspunkten widersprüchlich. Er fordert die Bundesregierung auf, stattdessen eine Rückerstattung in voller Höhe unter anderem über eine deutlichere Senkung der Stromnebenkosten, insbesondere durch die Absenkung der Stromsteuer auf das europäische Mindestmaß, vorzunehmen. Dies würde im Sinne einer doppelten Dividende zudem die Sektorenkopplung und auch private Klimaschutzmaßnahmen anreizen.
 - bb) Alle Einnahmen, die darüber hinausgehen, finanzieren ein jährliches Energiegeld, das jede Bürgerin und jeder Bürger in gleicher Höhe erhält. Davon profitieren Menschen mit niedrigem Einkommen überdurchschnittlich, da sie in der Regel weniger CO₂ produzieren als Menschen mit höherem Einkommen.

...

- cc) Schließlich sollten für Investitionen in CO₂-neutrale Industrieprozesse insbesondere in den Bereichen Stahl, Chemie oder Zement bessere Abschreibungsmöglichkeiten geschaffen werden.
- f) Zudem besteht ein Ungleichgewicht bei der Lastenverteilung zu Ungunsten der Länder:
 - aa) Die finanziellen Auswirkungen auf die Länder und Kommunen werden nicht hinreichend gewürdigt und kompensiert. Das Gesetz sieht eine Reihe von steuerrechtlichen Maßnahmen vor, die Teil der Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 der Bundesregierung sind. Hierzu zählen insbesondere die Förderung energetischer Sanierungsmaßnahmen an selbstgenutztem Wohneigentum, die Anhebung der Entfernungspauschale für Fernpendlerinnen und Fernpendler, die Einführung einer Mobilitätsprämie für Pendlerinnen und Pendler mit geringem zu versteuernden Einkommen, die Absenkung des Umsatzsteuersatzes für die Beförderung von Personen im Schienenbahnverkehr und die Einführung eines erhöhten Hebesatzes bei der Grundsteuer für Gebiete für Windenergieanlagen. In der Begründung des dem Gesetz zugrundeliegenden Gesetzentwurfs quantifiziert die Bundesregierung die mit den vorgesehenen Maßnahmen verbundenen Steuerausfälle auf insgesamt 1,325 Mrd. Euro in der vollen Jahreswirkung, wovon deutlich mehr als die Hälfte auf die Haushalte von Ländern und Kommunen entfällt. Die Steuerausfälle nehmen im Zeitablauf zu. Im Kassenjahr 2020 geht die Bundesregierung von Ausfällen für die Haushalte von Ländern und Kommunen von zusammen 201 Mio. Euro aus; die Ausfälle steigen dann auf 301 Mio. Euro (2021), 586 Mio. Euro (2022), 696 Mio. Euro (2023) und 712 Mio. Euro (2024).
 - bb) Die Bundesregierung hat in ihrem Eckpunktepapier zum Klimaschutzprogramm 2030 angekündigt, dass im Rahmen des Bundesratsverfahrens zu den finanzwirksamen Gesetzen über eine faire Lastenteilung zwischen den föderalen Ebenen gesprochen werden soll. Der Bund verfügt über erhebliche Einnahmepotenziale unter anderem aus der vorgesehenen CO₂-Bepreisung sowie der Anhebung der Luftverkehrsteuer (vgl. BR-Drucksache 515/19 - Beschluss -) und damit über Möglichkeiten, die Maßnahmen des Klimaschutzprogramms aus neu entstehenden Einnahmen zu finanzieren. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat die Bundesregierung bereits in seiner Stellungnahme zur „Ergänzung des Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2020“ aufgefordert, sich an den finanziellen Mehrbelastungen von Ländern und Kommunen substantiell zu beteiligen (BR-Drucksache 456/19 - Beschluss -, Ziffer 3).

...

- cc) Das vorliegende Gesetz sieht keine Regelung vor, die die den Ländern und Kommunen entstehenden Einnahmeausfälle vollständig kompensiert. Daher ist eine Regelung in das Gesetz aufzunehmen, die eine in den Jahren 2020 bis 2023 steigende Erhöhung der Umsatzsteueranteile der Länder entsprechend dem Betrag der Steuerausfälle von Ländern und Kommunen vorsieht.

B

Der federführende **Finanzausschuss**

empfiehlt dem Bundesrat, zu dem Gesetz gemäß Artikel 77 Absatz 2 des Grundgesetzes die Einberufung des Vermittlungsausschusses aus folgenden Gründen zu verlangen:

entfällt bei 2. Zum Gesetzentwurf insgesamt

Annahme
von
Ziffer 1

Die Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 der Bundesregierung führt zu erheblichen finanziellen und administrativen Belastungen auch von Ländern und Kommunen, die selbst umfangreiche eigene Anstrengungen im Klimaschutz unternehmen. Im Gegensatz dazu sollen die im Rahmen des Klimaschutzprogramms aufkommenden Einnahmen ausschließlich beim Bund verbleiben. Dieses Ungleichgewicht droht zu erheblichen Verwerfungen des im Grundgesetz angelegten, zwischen Bund, Ländern und Kommunen ausbalancierten Systems der Finanzverfassung zu führen.

So sieht das vorliegende Gesetz eine Reihe von steuerrechtlichen Maßnahmen vor, die Teil der Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 der Bundesregierung sind. In der Begründung des Gesetzentwurfs hatte die Bundesregierung die mit den vorgesehenen Maßnahmen verbundenen Steuerausfälle auf insgesamt 1,325 Mrd. Euro in der vollen Jahreswirkung quantifiziert, wovon deutlich mehr als die Hälfte auf die Haushalte von Ländern und Kommunen entfällt.

Zudem kommen auf die Länder und Kommunen erhebliche administrative Mehraufwendungen zu. Zu nennen ist vor allem die Einführung der Mobilitätsprämie.

...

Der Bund verfügt dagegen über erhebliche Einnahmepotenziale unter anderem aus der vorgesehenen CO₂-Bepreisung (vgl. BR-Drs. 533/19) sowie der Anhebung der Luftverkehrsteuer (vgl. BR-Drs. 515/19) und damit über Möglichkeiten, die Maßnahmen des Klimaschutzprogramms aus neu entstehenden Einnahmen zu finanzieren.

Vor diesem Hintergrund hatte der Bundesrat die Bundesregierung bereits in seiner Stellungnahme zur Ergänzung des Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2020 aufgefordert, sich an den finanziellen Mehrbelastungen von Ländern und Kommunen substantiell zu beteiligen.

In seinem Eckpunktepapier zum Klimaschutzprogramm 2030 hatte der Bund angekündigt, dass im Rahmen des Bundesratsverfahrens zu den finanzwirksamen Gesetzen über eine faire Lastenteilung zwischen den föderalen Ebenen gesprochen werden soll. Entsprechende Gespräche haben zwar stattgefunden, jedoch waren diese ergebnislos.

Das vorliegende Gesetz sieht keine Regelung vor, um Länder und Kommunen für die entstehenden Einnahmeausfälle zu kompensieren. Der Bundesrat fordert deshalb, dass eine Regelung in das Gesetz aufgenommen wird, die mindestens eine ab dem Jahr 2020 steigende Erhöhung der prozentualen Umsatzsteueranteile der Länder entsprechend dem Betrag der Steuerausfälle von Ländern und Kommunen vorsieht.

Länder und Kommunen sind bei der Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 nicht nur bei den vorgesehenen steuerlichen Maßnahmen, sondern auch bei der geplanten Erhöhung des Wohngelds finanziell betroffen. Daneben wird es – je nach Ausgestaltung – zu direkten oder indirekten finanziellen Belastungen der Haushalte von Ländern und Kommunen kommen. Dies gilt etwa für die von der Bundesregierung geplante Ausweitung der steuerlichen Förderung der E-Mobilität. Vor diesem Hintergrund fordert der Bundesrat, für die finanziellen Auswirkungen der Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 eine entsprechende vollständige Kompensation zugunsten von Ländern und Kommunen ebenfalls im vorliegenden Gesetz mindestens durch eine Erhöhung des prozentualen Umsatzsteueranteils der Länder sicherzustellen.

...

Im Klimaschutzprogramm 2030 des Bundes sind erhebliche Anstrengungen im Bereich Verkehr vorgesehen, die insbesondere auf eine Steigerung der Attraktivität des Angebots im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) abzielen. Vor diesem Hintergrund stellt der Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes (RegG) einen ersten Schritt dar. Die darin enthaltene Erhöhung der Regionalisierungsmittel bis zum Jahr 2031 reicht jedoch nicht aus, um die notwendige erhebliche Erweiterung der Angebote im öffentlichen Personennahverkehr für einen Umstieg auf umweltfreundliche öffentliche Verkehrsmittel zu erreichen. Der Bundesrat fordert deshalb, dass die Regionalisierungsmittel deutlich angehoben bzw. stärker gesteigert werden.

entfällt bei 3. Zur Mobilitätsprämie:

Annahme
von
Ziffer 1

Die Regelungen zur Mobilitätsprämie sind grundlegend zu überarbeiten.

Begründung:

Bereits in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf hat der Bundesrat darauf hingewiesen, dass die vorgesehene neue Mobilitätsprämie mit neuen Aufgaben und einem zusätzlichen Personalbedarf in der Finanzverwaltung der Länder verbunden sein wird. Außerdem verwies der Bundesrat auf den erheblichen Aufwand für die IT-mäßige Implementierung der Mobilitätsprämie und die sich absehbar daraus ergebenden Konsequenzen für die anstehenden bereits priorisierten KONSENS-Projekte. Der Bundesrat hat deshalb gebeten, die Regelung für die Verwaltung möglichst einfach auszugestalten oder alternativ von einer Bundesbehörde administrieren zu lassen.

Leider wurden die berechtigten Anliegen der Länder bisher nicht berücksichtigt. Daher bleibt dem Bundesrat nur die Möglichkeit, über die Anrufung des Vermittlungsausschusses zu einer Überarbeitung des Regelungsinhalts zu kommen.

Der Bundesrat sieht zudem die Gefahr, dass die Ansiedlung der Mobilitätsprämie im Zuständigkeitsbereich der Finanzbehörden einen Präzedenzfall schafft, der Forderungen nach einer Ausweitung der Prämienregelung auf andere steuerrechtliche Begünstigungstatbestände nach sich zieht.