



POLICY BRIEF (11/2019)

## Ist das Klimapaket noch zu retten?

### Vorschläge zur Nachbesserung ökonomischer Instrumente im Klimapaket

Die im Klimapaket verabschiedeten Instrumente zur Reduzierung der Emissionen werden nicht ausreichen, um die nationalen Klimaziele zu erreichen. Einige der beschlossenen Instrumente setzen sogar Anreize für umweltschädliches Verhalten, erschweren den Klimaschutz oder könnten die soziale Ungleichheit verstärken. Um dies zu verhindern, müssen die Gesetzentwürfe dringend überarbeitet werden.

In diesem Papier werden folgende ökonomische Instrumente analysiert und Nachbesserungen vorgeschlagen: das nationale Emissionshandelssystem, die Entfernungspauschale, die Kfz-Steuer, das Dienstwagenprivileg, die Luftverkehrsteuer sowie die Steuerermäßigung für energetische Gebäudesanierungen.

von Isabel Schrems, Swantje Fiedler und Matthias Runkel

unter Mitarbeit von Henning Herbst und Rouven Stubbe

Zur Erreichung der nationalen Klimaziele hat die Bundesregierung im Oktober 2019 ein **Klimapaket** mit verschiedenen Maßnahmen zur Reduzierung der nationalen Treibhausgasemissionen beschlossen.

Das Paket beinhaltet mehrere **ökonomische Instrumente**. Insbesondere wurde die Einführung eines nationalen Emissionshandelssystems in den Sektoren Wärme und Verkehr beschlossen. Bürger\*innen und Wirtschaft sollen durch Senkung der Stromkosten und Änderung der Entfernungspauschale für Pendelnde, des Wohngelds und der Transferzahlungen für die Kosten der CO<sub>2</sub>-Bepreisung finanziell entlastet werden.

Im Verkehrssektor ist unter anderem geplant, die Luftverkehrsteuer zu erhöhen, die Mehrwertsteuer auf Fernzugtickets zu senken, die Kfz-Steuer stärker an den CO<sub>2</sub>-Emissionen auszurichten und die Dienstwagensteuer für Elektrofahrzeuge zu senken.

**Die vorgeschlagenen Instrumente reichen jedoch nicht aus, um die nationalen Klimaziele zu erreichen.**<sup>1</sup> Im Gegenteil – einige der Instrumente könnten sogar Anreize für umweltschädliches Verhalten setzen oder soziale Ungleichheiten verursachen.

Dieser Policy Brief nimmt **sechs ökonomische Instrumente** des Klimapakets genauer unter die Lupe: das nationale Emissionshandelssystem, die Entfernungspauschale, die Reform der Kfz-Steuer, die Erweiterung des Dienstwagenprivilegs, die Luftverkehrsteuer sowie die Steuerermäßigung für energetische Gebäudesanierungen. Dabei werden wichtige Kritikpunkte und Verbesserungspotentiale aufgezeigt.

Werden die Potentiale genutzt, könnte das Klimapaket eine verbesserte umweltpolitische Wirksamkeit erzielen und seine soziale Schieflage könnte beseitigt werden. Die vorgeschlagenen Reformen würden **umweltschädliche Subventionen** abbauen und teilweise zu zusätzlichen Staatseinnahmen führen, die für den sozialen Ausgleich oder weitere Klimaschutzinvestitionen verwendet werden können.

Während der Fokus dieses Briefs auf den ökonomischen Instrumenten des Klimapakets liegt, besteht auch **an anderen Stellen großer Nachbesserungsbedarf**. Insbesondere muss der Ausbau der erneuerbaren Energien gesichert werden sowie die Emissionseinsparungen des Kohleausstiegs durch Herausnahme von Zertifikaten aus dem ETS gesichert werden (siehe z.B. MCC/PIK (2019b)). Zudem sollte die pauschale Mindestabstandsregelung für Windenergie verhindert werden, da diese die für Windkraftanlagen verfügbaren Flächen in Deutschland massiv reduzieren würde (UBA 2019a).

<sup>1</sup> Der genaue Umfang der absehbaren Einsparungen ist noch nicht bekannt, aber ein Abgleich mit den Szenarien des Projektionsberichts (Bundesregierung 2017) und den dort vorgesehenen Maßnahmen lässt diese Schlussfolgerung zu.

## AUF EINEN BLICK:

### WIE SOLLTEN DIE ÖKONOMISCHEN ANREIZE DES KLIMAPAKETS MINDESTENS NACHGEBESSERT WERDEN?

- Höherer Einstiegspreis beim nationalen Emissionshandelssystem für Brennstoffemissionen in den Sektoren Wärme und Verkehr
- Einheitliches Mobilitätsgeld je Entfernungskilometer als Entlastung von der Steuerschuld statt Erhöhung der Pendlerpauschale
- Technologieneutrale Spreizung der Dienstwagensteuer nach CO<sub>2</sub>-Emissionen
- Keine Deckelung der Einnahmen aus Luftverkehrsteuern und dem EU-Emissionshandel im Luftverkehrssektor
- Gleiche technische Qualitätsanforderungen bei Steuerermäßigungen für energetische Gebäudesanierungen wie im KfW-Förderrahmen

### WELCHE ÄNDERUNGEN SIND DARÜBER HINAUS EIGENTLICH NOTWENDIG?

- Stabilisierung eines CO<sub>2</sub>-Preises mit Lenkungswirkung, welcher auf europäischer Ebene ausgeweitet werden kann
- Abschaffen der Entfernungspauschale und Ersatz durch Härtefallregelung
- Policy-Mix aus jährlicher Fahrzeugsteuer und einmaliger Zulassungssteuer oder einem Bonus-Malus-System
- Steuerneutralität zwischen Dienstwagen und privaten Pkw
- Abbau umweltschädlicher Subventionen im Luftverkehr

## 1 Nationales Emissionshandelssystem schafft keinen relevanten CO<sub>2</sub>-Preis

### GESETZENTWURF

Ab dem Jahr 2021 soll ein **nationales Emissionshandelssystem für Brennstoffemissionen in den Sektoren Wärme und Verkehr**, welche bisher nicht im EU-Emissionshandel integriert sind, eingeführt werden.

Der Festpreis der Emissionszertifikate soll zunächst zehn Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> betragen. Bis zum Jahr 2022 soll er auf 20 Euro und bis 2025 auf 35 Euro ansteigen. Ab dem Jahr 2026 ergibt sich der Zertifikatspreis per Auktionierung. Jedoch werden ein Mindestpreis von 35 Euro pro Emissionszertifikat und ein Höchstpreis von 60 Euro festgelegt (Bundesregierung 2019a).

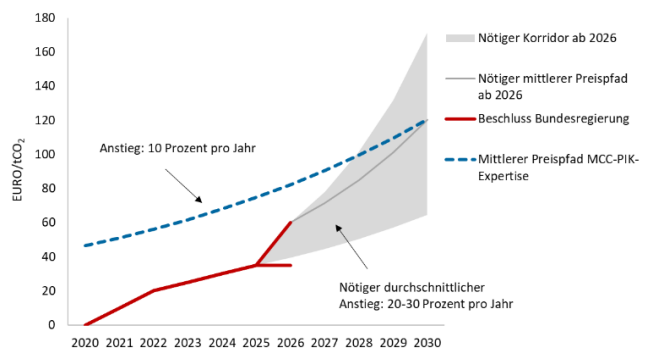
Um die durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung steigenden Kosten abzufedern, soll die **EEG-Umlage schrittweise gesenkt werden**. Im Jahr 2021 soll diese um 0,25 Cent pro Kilowattstunde (kWh) sinken, 2022 um 0,5 Cent und 2023 um 0,625 Cent (Bundesregierung 2019b).

### KRITIK

- **Die erwartete Lenkungswirkung dieser Zertifikatspreise ist gering** – zu gering, um tatsächlich relevante CO<sub>2</sub>-Emissionsminderungen zu bewirken und die angestrebten Klimaziele zu erreichen (DIW 2019a). Dies ist besonders relevant, da **keine Obergrenze an verfügbaren Emissionszertifikaten** vorgesehen ist. Damit verpufft die Wirkung des Emissionshandelssystems und es wird keine Begrenzung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in den Sektoren Verkehr und Wärme sichergestellt.
- Da die Entwicklung des CO<sub>2</sub>-Preises nach 2026 noch ungewiss ist, **fehlt zudem langfristige Planungs- und Investitionssicherheit**. Dadurch wird der CO<sub>2</sub>-Preis wenig Anreize für Investitionen in emissionsärmere Technologien schaffen (MCC/PIK 2019b).
- Der Entwurf des nationalen Emissionshandels ist zudem mit **hohen finanzverfassungsrechtlichen Risiken** verbunden. Grund dafür ist die Tatsache, dass zumindest bis 2025 keine Obergrenze an verfügbaren Zertifikaten geplant ist, sondern ein Fixpreis für Emissionszertifikate festgelegt werden soll. Es ist daher zweifelhaft, ob das geplante System finanzverfassungsrechtlich als Emissionshandel eingeordnet werden kann. Es handelt sich in der geplanten Form vielmehr um eine steuerliche Belastung (Klinski/Keimeyer 2019a).

- Eine Studie von Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC) und Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung e.V. (PIK) zeigt, dass generell **Haushalte mit geringem und mittlerem Einkommen am stärksten von einem CO<sub>2</sub>-Preis belastet** werden. Auch die im Klimapaket vorgesehenen Kompensationsmaßnahmen können den Einkommensverlust nur geringfügig korrigieren. Haushalte mit hohem Einkommen werden prozentual weniger stark belastet als die Mittelschicht (MCC/PIK 2019b).

Abbildung 1: Preisfad der CO<sub>2</sub>-Bepreisung in den Nicht-ETS-Sektoren



Quelle: (MCC/PIK 2019b)

### VERBESSERUNGSPOTENTIALE

- + Damit CO<sub>2</sub>-Preise zu relevanten Emissionsreduktionen führen, müssen diese ein stärkeres Preissignal senden. MCC/PIK (2019a) schlagen beispielsweise einen Einstiegspreis von **50 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub>** im Jahr 2020 im Verkehr- und Wärmesektor mit anschließender deutlicher Steigerung vor (siehe Abbildung 1).
- + Wie eine Analyse des (FÖS 2019a) zeigt wäre die Einführung einer **CO<sub>2</sub>-Steuer generell einem Emissionshandel im Verkehr- und Wärmesektor vorzuziehen**. Insbesondere da der angeordnete Emissionshandel ohne Obergrenze an verfügbaren Emissionszertifikaten nicht den Vorteil einer Mengensteuerung beinhaltet, wäre eine Steuer u. a. aufgrund des deutlich geringeren administrativen Aufwandes die geeignetere und verfassungsrechtlich sicherere Variante.
- + Für eine sozial gerechte Entlastung für die durch den CO<sub>2</sub>-Preis gesteigerten Kosten, wäre anstel-

le des Absenkens der EEG-Umlage eine **Klimaprämie** möglich. Das Senken der EEG-Beiträge könnte sogar Anreize für Strommehrverbrauch setzen und somit eine gegenteilige Wirkung haben (DIW 2019). Eine pauschale Rückerstattung von Mehrkosten durch eine Klimaprämie pro Kopf würde Familien und

Haushalte mit geringen Einkommen begünstigen. Wer wenig verbraucht, müsste wenig zahlen und bekäme einen Betrag zurückgezahlt, der die Mehrkosten durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung übersteigt (DIW 2019b; FÖS 2019b; Hans Böckler Stiftung 2019).

## 2 Entfernungspauschale schafft falsche Anreize

### GESETZENTWURF

Eine Änderung in §9 Ab. 1 Nr. 4 des Einkommensteuergesetzes (EStG) soll verhindern, dass Pendelnde übermäßig von den erhöhten Brennstoffkosten belastet werden. Dazu ist geplant die Entfernungspauschale, mit welcher Wegekosten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte als Werbungskosten von der Einkommensteuer abgesetzt werden können, ab dem 21. Kilometer des Arbeitsweges um 5 Cent **auf 35 Cent pro Kilometer zu erhöhen**. Bis zum 20. Kilometer können weiterhin pauschal 30 Cent pro Kilometer steuerlich geltend gemacht werden.

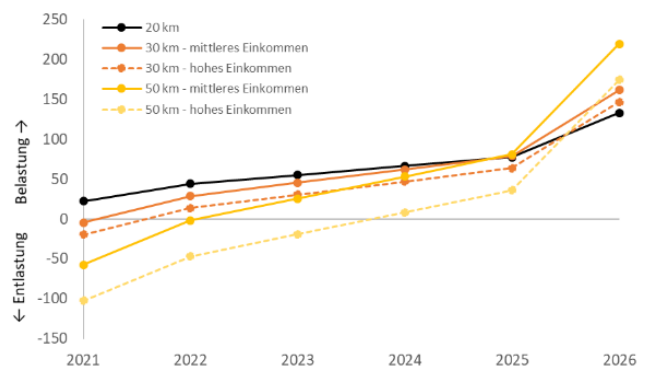
Zusätzlich soll für Geringverdienende, welche unter den Grundfreibetrag von 9.400 Euro fallen und daher keine Einkommenssteuer zahlen, eine **Mobilitätsprämie** (§100 Abschnitt XIII EStG) eingeführt werden. Diese soll ab dem 21. Kilometer 4,9 Cent pro Kilometer betragen. Die Höhe der Prämie entspricht der Höhe der Pauschale, die eine Person in der ersten Steuertarifzone (14%) bekommen würde. Begrenzt sind beide Instrumente auf den Zeitraum vom 1. Januar 2021 bis zum 31. Dezember 2026 (Bundesregierung 2019c).

### KRITIK

- Die Entfernungspauschale ist eine umweltschädliche Subvention mit einem Umfang von etwa 5,1 Mrd. Euro pro Jahr (UBA 2016). Sie wirkt der angestrebten Lenkungswirkung des CO<sub>2</sub>-Preises entgegen, da sie **Anreize für längere Arbeitswege und stärkere Zersiedelung** setzt.
- Generell profitieren höhere Einkommensschichten am stärksten von der Steuererleichterung. Die Einkommenshöhe korreliert positiv mit der durchschnittliche Pendeldistanz (Jacob u. a. 2016). **Pendelnde mit mittleren oder niedrigen Einkommen profitieren daher weniger von der Entfernungspauschale** (siehe Abbildung 2).

Die Mobilitätsprämie soll die Neuregelung sozial gerechter gestalten. Jedoch können nur diejenigen, die weniger als 9.400 Euro im Jahr verdienen von dieser profitieren. Laut Bundesfinanzministerium betrifft dies etwa 200.000 bis 250.000 Personen (WDR 2019).

**Abbildung 2: Belastung von Pkw-Pendlern (Euro/Jahr) durch CO<sub>2</sub>-Preis mit Erhöhung der Pendlerpauschale**



Quelle: MCC/PIK (2019a)

### VERBESSERUNGSPOTENTIALIE

- + Um die Maßnahme sozial gerechter auszugestalten könnte anstelle der Erhöhung und der Einführung einer Mobilitätsprämie die Entfernungspauschale strukturell überarbeitet werden. Statt einer an den Steuersatz gebundenen Pauschale könnte ein **einheitliches Mobilitätsgeld je Entfernungskilometer** eingeführt werden, welches als Entlastungsbetrag von der Steuerschuld abgezogen wird (DIW 2019). Der zu zahlende Steuerbetrag würde sich so für alle Haushalte um den gleichen Betrag pro Kilometer Arbeitsweg mindern und wäre nicht wie die Entfernungspauschale vom individuellen Steuersatz, und damit der Einkommenshöhe, abhängig.
- + Da die Entfernungspauschale eine **umweltschädliche Subvention** darstellt, sollte sie nicht weiter ausgeweitet, sondern **abgeschafft** werden. Um zu verhindern, dass der CO<sub>2</sub>-Preis insbesondere Pendler\*innen mit niedrigen Einkommen überdimensional belastet, könnte eine **Härtefallregelung** eingeführt werden, in der Wegekosten als außergewöhnliche Belastung bei der Einkommenssteuer berücksichtigt werden (siehe z.B. Jacob u. a. (2016)).

### 3 Reform der Kfz-Steuer bringt kaum etwas

#### GESETZENTWURF

Die Bundesregierung plant die Kraftfahrzeugsteuer (Kfz-Steuer) **stärker an den CO<sub>2</sub>-Emissionen auszurichten**, um den Kauf von emissionsärmeren Neuwagen attraktiver zu gestalten. Dazu soll das Kraftfahrzeugsteuergesetz (KraftStG) reformiert werden. Für Neuzulassungen ab dem 1. Januar 2021 wird die Bemessungsgrundlage der Steuer hauptsächlich auf CO<sub>2</sub>-Prüfwerte pro Kilometer bezogen und oberhalb von 95 g CO<sub>2</sub> pro Kilometer in zwei Emissionsstufen erhöht (Bundesregierung 2019b).

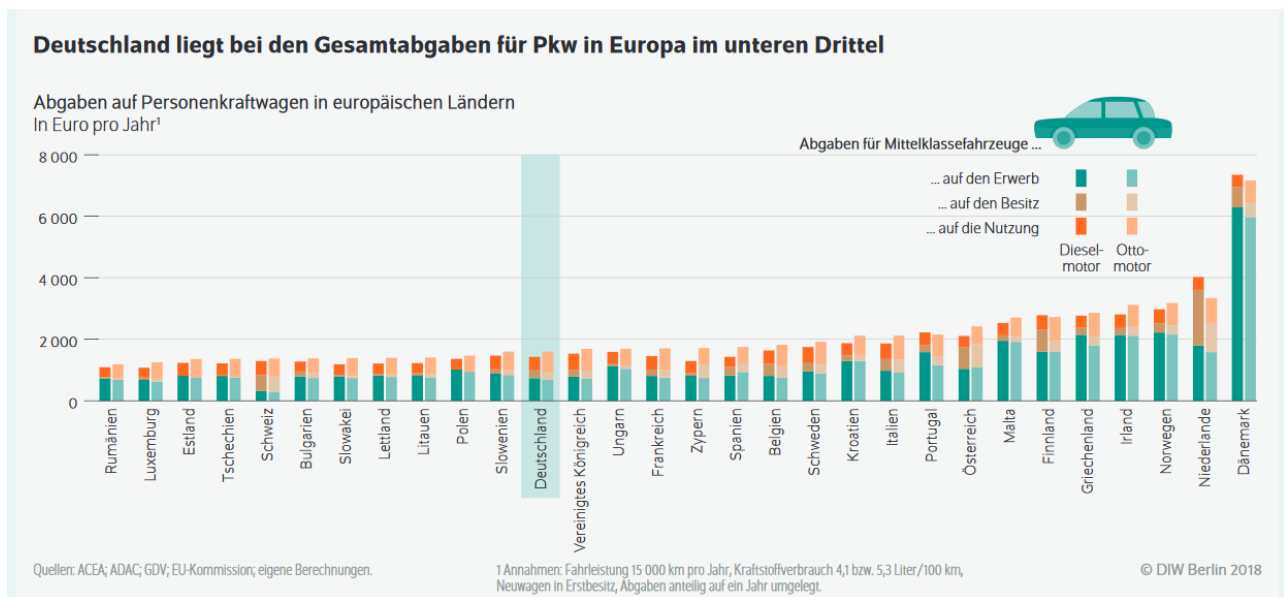
#### KRITIK

- Insgesamt ist das Niveau der Zulassungs- bzw. Besitzsteuern für Pkw in Deutschland im europäischen Vergleich **sehr niedrig** (siehe Abbildung 3) (DIW 2018). Um eine nennenswerte Lenkungswirkung erzielen zu können, müsste das Ausgangsniveau der Kfz-Steuer auf ein Mehrfaches des heutigen Niveaus erhöht werden.

#### VERBESSERUNGSPOTENTIALE

- + Ähnlich wie in den Niederlanden wäre auch in Deutschland ein **Policy-Mix aus jährlicher Fahrzeugsteuer und einmaliger Zulassungssteuer oder einem Bonus-Malus-System** denkbar, um die ökologische Lenkungswirkung der Fahrzeugbesteuerung zu erhöhen (siehe z.B. Agora Verkehrswende 2019). Eine einmalige Zulassungssteuer könnte als klares Preissignal eine deutlich stärkere Lenkungswirkung entfalten als die bisher existierende Kfz-Steuer.
- + Zudem sollte bei der Kfz-Steuer die **Pkw-Größe und das Gewicht** berücksichtigt werden, um den Kauf kleinerer Autos zu fördern. Generell eignet sich die Kfz-Steuer aufgrund der Regelmäßigkeit und Planbarkeit besser für fiskalische als ökologische Zwecke.

Abbildung 3: Abgaben auf Personenkraftwagen in europäischen Ländern



Quelle: DIW( 2018)

## 4 Dienstwagenprivileg muss grundsätzlich überarbeitet werden

### GESETZENTWURF

Wird ein Dienstwagen auch privat genutzt, ist dieser geldwerte Vorteil als Einkommen zu versteuern. Der Vorteil kann pauschal mit monatlich 1% des Listenpreises berechnet werden. Im letzten Jahr wurde diese **Bemessungsgrundlage für Elektro- und Plug-in Hybrid-Fahrzeuge halbiert**. Die Bundesregierung plant diese Sonderregelung in § 6 Abs. 1 Nr. 4 S. 2 Nr. 3 und 4 EStG bis Ende 2030 zu verlängern. Die Dienstwagensteuer soll zukünftig darüber hinaus für reine Elektrofahrzeuge bis zu einem Preis von 40.000 Euro von 0,5 % **auf 0,25 % abgesenkt werden** (Bundesregierung 2019d).

### KRITIK

- Generell ist das Dienstwagenprivileg aus ökologischer und sozialpolitischer Perspektive kritisch zu betrachten. Die bestehende Besteuerung **vergünstigt die Nutzung eines Dienstwagens gegenüber der Nutzung privat angeschaffter Fahrzeuge**. Diese umweltschädliche Subvention hat bei einer privaten Nutzung des Dienstwagens von 60 % einen finanziellen Umfang von 3,1 Mrd. Euro pro Jahr (UBA 2016). Von dem Privileg profitieren ausschließlich Erwerbstätige, wobei eine Korrelation zwischen Gehalt und Dienstwagennutzung besteht. Zudem schafft die Regelung Anreize zum Kauf teurer Fahrzeuge und zur erhöhten Dienstwagennutzung. Die Nutzung alternativer Verkehrsmittel wird durch das Dienstwagenprivileg zudem ökonomisch benachteiligt.
- Da Dienstwagen einen nicht unwesentlichen Teil von Neuzulassungen ausmachen und meist nach zwei bis drei Jahren auf den Gebrauchtwagenmarkt kommen, prägen sie die Märkte für Ge-

brauchtfahrzeuge für eine lange Zeit. Finanzielle Anreize zum Kauf von Elektrofahrzeugen könnte daher generell die Fahrzeugflotte auf den Straßen entscheidend beeinflussen. Jedoch sollten nicht nur Elektrofahrzeuge steuerlich bessergestellt werden, sondern **technologieunabhängig CO<sub>2</sub>-arme Fahrzeuge** gefördert werden.

### VERBESSERUNGSPOTENTIALE

- + Die Dienstwagensteuer sollte **technologieneutral nach CO<sub>2</sub>-Emission** gespreizt werden, um einen Anreiz zur Nutzung effizienter Fahrzeuge zu setzen (siehe z. B. FÖS (2018)).
- + Generell sollte **Steuerneutralität** zwischen Dienstwagen und privaten Pkw herrschen. Ein Dienstwagen sollte steuerlich nicht bessergestellt sein als ein privat angeschafftes Fahrzeug. Daher sollten Subventionen der Privatnutzung von Dienstwagen abgebaut werden, indem eine sachgerechte Besteuerung des geldwerten Vorteils erfolgt.

Die Berechnung des geldwerten Vorteils sollte sich nach dem Nutzen richten. Der Nutzen eines Dienstwagens hängt für den/die Dienstwagenfahrer\*in in erster Linie von den privat gefahrenen Kilometern ab. Daher sollten in die Berechnung des geldwerten Vorteils **auch die privat gefahrenen Kilometer** einbezogen werden. Zudem sollte als Bemessungsgrundlage **der tatsächliche Kaufpreis des Fahrzeugs** anstelle des Listenpreises gewählt werden, um die Nutzung von Gebrauchtwagen attraktiver zu gestalten (siehe z.B. FÖS (2012)).

## 5 Erhöhung der Luftverkehrsteuer reicht nicht aus

### GESETZENTWURF

Zum 1. April 2020 soll die Luftverkehrsteuer erhöht werden. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Luftverkehrsteuergesetzes (Bundesregierung 2019e) sieht folgende **Erhöhungen der Steuer pro Ticket** vor: Für Flüge innerhalb Europas werden rund 13 Euro fällig, bei Mittelstreckenflüge 33 Euro und bei Fernflügen etwa 60 Euro. Zudem soll der Deckel der Einnahmen aus Luftverkehrsteuer und Emissionshandel im Luftverkehr von 1 Mrd. Euro auf 1,75 Mrd. Euro angehoben werden.

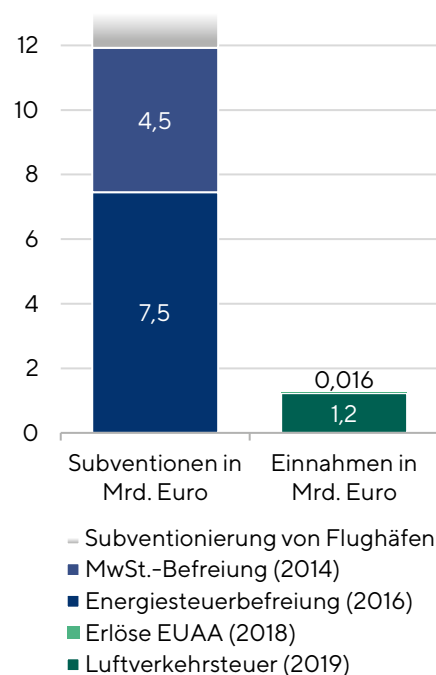
### KRITIK

- Die Erhöhung der Ticketabgabe ist **zu gering**, um eine umweltpolitisch relevante Lenkungswirkung zu entfalten.
- Die **Deckelung der Einnahmen** aus der Luftverkehrsteuer zusammen mit den Einnahmen des EU-Emissionshandels im Luftverkehr ist nicht sinnvoll. Aufgrund des steigenden Flugverkehrs und damit steigender Einnahmen aus der Luftverkehrsabgabe müssen die Steuersätze durch die Deckelung jedes Jahr gesenkt werden. Zudem vermindert die Kopplung an den Emissionshandel den Anreiz für die Branche Emissionen einzusparen – werden Emissionen nicht reduziert, wird einfach die Steuer gesenkt um den Deckel nicht zu überschreiten (Klinski/Keimeyer 2019b).
- Ein Teil der Einnahmen soll für **Subventionen von Regionalflughäfen** verwendet werden – eine sehr widersprüchliche Maßnahme, da die Steueränderung eigentlich zur Reduzierung des Luftverkehrs beitragen soll (Schwarz 2019).

### VERBESSERUNGSPOTENTIALE

- + Der Flugverkehr profitiert von einer Reihe von Steuerbefreiungen. Die Gesamtsumme der Subventionen wird auf mehr als 12 Mrd. Euro geschätzt (siehe Abbildung 4). Dies sollte schnellstmöglich verändert werden. **Die Mehrwertsteuerbefreiung für grenzüberschreitende Flüge sollte beendet werden und eine Besteuerung von Kerosin in der Luftfahrt eingeführt werden.** Die europäische Energiesteuer-richtlinie ermöglicht es den Mitgliedstaaten grundsätzlich eine Kerosinsteuer zu erheben. Diese Möglichkeit sollte genutzt werden, um zunächst bilaterale Abkommen mit einzelnen Mitgliedstaaten zu vereinbaren (Klinski/Keimeyer 2019b; UBA 2019b).

**Abbildung 4: Staatliche Subventionen und Einnahmen im Vergleich**



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von (BMF 2019; DEHSt 2019; FÖS 2017)

- + Solange die Steuerbefreiungen weiterhin gelten, sollten die **Sätze der Luftverkehrsteuer noch weiter angehoben werden**, um eine relevante Lenkungswirkung zu erzielen. Allein um die Mehrwertsteuerbefreiung auszugleichen, müsste die Steuer das vier- bis neunfache der heutigen Regelung betragen (Klinski/Keimeyer 2019b).

Um die Anhebung sozial gerechter und ökologisch wirksamer auszugestalten, sollte zusätzlich zur Staffelung nach Entfernung **nach Sitzklassen unterschieden** werden. Passagiere, die teurer First oder Business Class fliegen, beanspruchen mehr Raum und Gewicht als Economy-Reisende. Dementsprechend ist ihr Anteil am ökologischen Fußabdruck des Flugs höher (FÖS 2012b).

- + **Artikel 11 Absatz 2** des Luftverkehrsteuergesetzes, welcher die Deckelung des jährlichen Luftverkehrsteuer-Gesamt Betrags festschreibt, sollte gestrichen werden.
- + Zusätzlich zu der Ticketabgabe sollte auch eine **Bepreisung der Luftfracht** stattfinden, welche derzeit noch komplett von der Steuer ausgenommen ist (Klinski/Keimeyer 2019b).

## 6 Steuerermäßigung für energetische Gebäudesanierungsmaßnahmen hat größeres Potential

### GESETZENTWURF

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht sieht die **Einführung einer technologieoffenen steuerlichen Förderung energetischer Gebäudesanierungsmaßnahmen** in § 35b EStG vor.

Bei einem zu eigenen Wohnzwecken genutzten Gebäude soll die tarifliche Einkommenssteuer im Kalenderjahr des Abschlusses der energetischen Maßnahme sowie im darauffolgenden Kalenderjahr um je 7 % (höchstens 14.000 Euro) bzw. im übernächsten Kalenderjahr um 6 % (höchstens 12.000 Euro) der Aufwendungen des Steuerpflichtigen gesenkt werden.

Förderfähig sind **Einzelmaßnahmen**, welche auch bei der KfW-Förderung berücksichtigt werden. Diese beinhalten den Einbau energieeffizienter Fenster, die Dämmung von Außenwänden, Dächern, Kellern und der Heizungstausch. Voraussetzung dabei ist, dass das begünstigte Objekt bei der Durchführung der energetischen Maßnahme älter als zehn Jahre ist. Zudem kann die Steuerermäßigung nur in Anspruch genommen werden, wenn das Gebäude ausschließlich zu eigenen Wohnzwecken genutzt wird. Eine Doppelförderung von Zuschuss bzw. KfW-Förderung und steuerlicher Förderung wird innerhalb des Gesetzentwurfs ausgeschlossen (Bundesregierung 2019c).

### KRITIK

- Die Maßnahme könnte **grundsätzlich eine sinnvolle Ergänzung** des bestehenden Förderrahmens zur Gebäudesanierung darstellen. Positiv ist auch die einkommensunabhängige Ausgestaltung der steuerlichen Förderung anzumerken. Wichtig sind eine zeitnahe Umsetzung sowie klare Zielvorgaben bezüglich der erwarteten Klimaschutzzeinsparungen, um ein späteres Nachsteuern zu ermöglichen.
- Der Entwurf sieht vor die **Qualität der energetischen Maßnahmen** allein durch Unternehmerklärungen der ausführenden Fachhandwerker sicherzustellen. Dies stellt einen grundlegenden Unterschied zur KfW-Förderung dar, bei der ein Energieeffizienz-Experte die Verantwortung übernehmen muss, um unsinnige Maßnahmen zu verhindern und optimale Zeitpunkte und Kombinationen von Sanierungen zu definieren (ifeu 2019).
- Im Gegensatz zur KfW-Förderung mit gestaffelten Fördersätzen setzt eine pauschale steuerliche

che Förderung **keine Anreize zu einer ambitionierten energetischen Sanierung** (Verbraucherzentrale NRW e.V. 2019)

### VERBESSERUNGSPOTENTIALE

- + Die Anforderungen an geförderte Einzelmaßnahmen sollten dem gleichen **technischen Qualitätsniveau** entsprechen wie bei der bestehenden KfW-Förderung. Methodische Grundlagen dafür könnte der Sanierungsfahrplan bieten (DENEFF 2019; ifeu 2019).
- + Wie bei der KfW sollten **Energieberater** bei der Durchführung energetischer Maßnahmen mit eingebunden werden und **standardisierte Stichprobenkontrollen** eingeführt werden. Bei ausgewählten Maßnahmen, die nicht zu Lock-In-Effekten führen und unter eine bestimmte finanzielle Grenze (z.B. 1000 Euro Steuerförderung) könnte die Prüfung von Fachunternehmen zulässig sein, um Anreize für niederschwellige Maßnahmen zu setzen (ifeu 2019).
- + Die **Förderung von Gas- und Ölkesseln sollte von der steuerlichen Förderung ausgenommen** werden um Mitnahmeeffekt zu verhindern und Impulse für die Nutzung erneuerbarer Energien zu setzen (ifeu 2019).
- + Wie bei der KfW-Förderung könnte eine **Staffelung der steuerlichen Förderungen** Anreize zu energetisch ambitionierteren Sanierungen setzen
- + Die steuerliche Förderung könnte zudem perspektivisch auf **Gesamtsanierungen** auf Effizienzhaus-Niveau sowie auf Modernisierungen von **vermieteten Wohnraum und Gewerbebauten** erweitert werden (DENEFF 2019).



## Quellen

- Agora Verkehrswende (2019): Wege zu einer klimaverträglichen Pkw-Flotte. Abrufbar unter: <https://www.agora-verkehrswende.de/veroeffentlichungen/wege-zu-einer-klimavertraeglicheren-pkw-flotte/>. Letzter Zugriff am: 25.11.2019.
- BMF (2019): Ergebnis der 155. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 7. – 9. Mai 2019 in Kiel. Abrufbar unter: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen\\_und\\_Steuereinnahmen/Steuerschaetzung/2019-05-09-ergebnisse-155-sitzung-steuerschaetzung.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuereinnahmen/Steuerschaetzung/2019-05-09-ergebnisse-155-sitzung-steuerschaetzung.html). Letzter Zugriff am: 25.6.2019.
- Bundesregierung (2017): Projektionsbericht 2017 für Deutschland gemäß Verordnung (EU) Nr. 525/2013. Abrufbar unter: [http://cdr.eionet.europa.eu/de/eu/mmr/art04-13-14\\_lcds\\_pams\\_projections/projections/envwqc4\\_g/170426\\_PB\\_2017\\_-\\_final.pdf](http://cdr.eionet.europa.eu/de/eu/mmr/art04-13-14_lcds_pams_projections/projections/envwqc4_g/170426_PB_2017_-_final.pdf). Letzter Zugriff am: 1.8.2018.
- Bundesregierung (2019a): Entwurf eines Gesetzes über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG). Abrufbar unter: [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Glaeserne\\_Gesetze/19\\_Lp/behg\\_gesetz/Entwurf/behg\\_gesetz.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19_Lp/behg_gesetz/Entwurf/behg_gesetz.pdf). Letzter Zugriff am: 19.11.2019.
- Bundesregierung (2019b): Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050. Abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/1679914/e01d6bd855f09bf05cf7498e06d0a3ff/2019-10-09-klima-massnahmen-data.pdf?download=1>. Letzter Zugriff am: 19.11.2019.
- Bundesregierung (2019c): Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht. Abrufbar unter: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze\\_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung\\_IV/19\\_Legislaturperiode/Gesetze\\_Verordnungen/G-Umsetzung-Klimaschutzprogramm-Steuerrecht/2-Regierungsentwurf.pdf;jsessionid=4D41ADE733E51CE4D71E9DCE49AAF779.delivery1-replication?\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_IV/19_Legislaturperiode/Gesetze_Verordnungen/G-Umsetzung-Klimaschutzprogramm-Steuerrecht/2-Regierungsentwurf.pdf;jsessionid=4D41ADE733E51CE4D71E9DCE49AAF779.delivery1-replication?_blob=publicationFile&v=3). Letzter Zugriff am: 18.11.2019.
- Bundesregierung (2019d): Entwurf eines Gesetzes zur weiteren steuerlichen Förderung der Elektromobilität und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften. Abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/134/1913436.pdf>. Letzter Zugriff am: 18.11.2019.
- Bundesregierung (2019e): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsteuergesetzes. Abrufbar unter: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze\\_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung\\_III/19\\_Legislaturperiode/G-Aenderung-Luftverkehrssteuergesetz/2-Regierungsentwurf.pdf;jsessionid=42AC11F0F862654865751CEF3916C4CF.delivery2-master?\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_III/19_Legislaturperiode/G-Aenderung-Luftverkehrssteuergesetz/2-Regierungsentwurf.pdf;jsessionid=42AC11F0F862654865751CEF3916C4CF.delivery2-master?_blob=publicationFile&v=3). Letzter Zugriff am: 27.11.2019.
- DEHSt (2019): Versteigerung. Abrufbar unter: <https://www.dehst.de/DE/Emissionshandel-verstehen/Versteigerung/versteigerung-node.html>. Letzter Zugriff am: 27.11.2019.
- DENEFF (2019): Stellungnahme der Deutschen Unternehmensinitiative Energieeffizienz e.V. (DENEFF) zum Entwurf der Verordnung zur Bestimmung von Mindestanforderungen für energetische Maßnahmen bei zu eigenen Wohnzwecken genutzten Gebäuden. Abrufbar unter: <https://www.deneff.org/inhalte/aktuelles-detailansicht/archive/2019/08/november/article/bundesrat-deneff-draengt-auf-schnelle-umsetzung-der-steuerfoerderung.html>. Letzter Zugriff am: 19.11.2019.
- DIW (2018): Diesel: Kraftstoff und Pkw-Nutzung europaweit steuerlich bevorzugt, Besteuerung in Deutschland reformbedürftig. Abrufbar unter: [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.595772.de/18-32-1.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.595772.de/18-32-1.pdf). Letzter Zugriff am: 25.4.2019.
- DIW (2019a): Lenkung, Aufkommen, Verteilung: Wirkungen von CO<sub>2</sub>-Bepreisung und Rückvergütung des Klimapakets. Abrufbar unter: [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.683685.de/diw\\_aktuell\\_24.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.683685.de/diw_aktuell_24.pdf). Letzter Zugriff am: 18.11.2019.
- DIW (2019b): Für eine sozialverträgliche CO<sub>2</sub>-Bepreisung. Abrufbar unter: [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.635193.de/diwkompakt\\_2019-138.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.635193.de/diwkompakt_2019-138.pdf). Letzter Zugriff am: 25.11.2019.

- FÖS (2012a): Steuerliche Behandlung von Dienst- und Firmenwagen. Ökologische und soziale Fehlanreize beseitigen. Abrufbar unter: <http://www.foes.de/pdf/2012-10-Themenpapier-Dienstwagenbesteuerung.pdf>. Letzter Zugriff am: 18.11.2019.
- FÖS (2012b): Stellungnahme zum Änderungsantrag der CDU/CSU und FDP zum „Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Energiesteuer- und des Stromsteuergesetzes“: „Anpassungen des Luftverkehrsteuergesetzes aufgrund europarechtlicher Vorgaben sowie Entwicklungen aufgrund der Einbeziehung des Luftverkehrs in den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten. Berlin.
- FÖS (2017): Subventionen für fossile Energien in Deutschland - Beitrag für eine transparente Berichterstattung im Rahmen der G20. Abrufbar unter: <http://www.foes.de/pdf/2017-05-FOES-Studie-Subventionen-fossile-Energien-Deutschland.pdf>. Letzter Zugriff am: 11.8.2017.
- FÖS (2018): A comparison of CO<sub>2</sub>-based car taxation in EU-28, Norway and Switzerland. Abrufbar unter: [http://www.foes.de/pdf/2018-03\\_FOES\\_vehicle%20taxation.pdf](http://www.foes.de/pdf/2018-03_FOES_vehicle%20taxation.pdf). Letzter Zugriff am: 25.4.2019.
- FÖS (2019a): CO<sub>2</sub>-Preis für Verkehr und Wärme Steuer oder Emissionshandel?. Abrufbar unter: <http://www.foes.de/pdf/2019-08-FOES%20CO2-Steuer%20oder%20EH.pdf>. Letzter Zugriff am: 18.11.2019.
- FÖS (2019b): Lenkungs- und Verteilungswirkungen einer klimaschutzorientierten Reform der Energiesteuern. Hintergrundpapier zur Pressekonferenz. Abrufbar unter: [http://www.foes.de/pdf/2019-07-FOES\\_CO2Preis\\_Hintergrundpapier\\_BMU.pdf](http://www.foes.de/pdf/2019-07-FOES_CO2Preis_Hintergrundpapier_BMU.pdf). Letzter Zugriff am: 28.8.2019.
- Hans Böckler Stiftung (2019): Wirtschaftliche Instrumente für eine klima- und sozialverträgliche CO<sub>2</sub>-Bepreisung. LOS 2: Belastungsanalyse. Abrufbar unter: [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_imk\\_bmu\\_gutachten\\_co2.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_imk_bmu_gutachten_co2.pdf). Letzter Zugriff am: 25.11.2019.
- ifeu (2019): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht, Hier: Steuerermäßigung für energetische Maßnahmen bei zu eigenen Wohnzwecken genutzten Gebäuden. Abrufbar unter: [https://www.ifeu.de/wp-content/uploads/Pehnt-2019-Kommentar-Steuerliche-Geb%3%A4udef%C3%B6rderung\\_final.pdf](https://www.ifeu.de/wp-content/uploads/Pehnt-2019-Kommentar-Steuerliche-Geb%3%A4udef%C3%B6rderung_final.pdf). Letzter Zugriff am: 20.11.2019.
- Jacob, K., Range, C., Guske, A. L., Weiland, S., Pestel, N., Sommer, E. (2016): Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente. Abrufbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-01-11\\_texte\\_73-2016\\_abschlussbericht\\_verteilungswirkungen\\_final.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-01-11_texte_73-2016_abschlussbericht_verteilungswirkungen_final.pdf). Letzter Zugriff am: 17.4.2019.
- Klinski, S., Keimeyer, F. (2019a): Zur finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines nationalen Zertifikatehandels für CO<sub>2</sub>-Emissionen aus Kraft- und Heizstoffen. Abrufbar unter: [https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Verfassungsrecht\\_Emissionshandel\\_Gebaeude-Verkehr.pdf](https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Verfassungsrecht_Emissionshandel_Gebaeude-Verkehr.pdf). Letzter Zugriff am: 18.11.2019.
- Klinski, S., Keimeyer, F. (2019b): Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines CO<sub>2</sub>-Zuschlags zur Energiesteuer - Rechtswissenschaftliches Gutachten. Berlin.
- MCC, PIK (2019a): Optionen für eine CO<sub>2</sub>-Preisreform. Abrufbar unter: [https://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/B2.3\\_Publications/Working%20Paper/2019\\_MCC\\_Optionen\\_f%C3%BCr\\_eine\\_CO2-Preisreform\\_final.pdf](https://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/B2.3_Publications/Working%20Paper/2019_MCC_Optionen_f%C3%BCr_eine_CO2-Preisreform_final.pdf). Letzter Zugriff am: 18.11.2019.
- MCC, PIK (2019b): Bewertung des Klimapakets und nächste Schritte. Abrufbar unter: [https://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/B2.3\\_Publications/Working%20Paper/2019\\_MCC\\_Bewertung\\_des\\_Klimapakets\\_final.pdf](https://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/B2.3_Publications/Working%20Paper/2019_MCC_Bewertung_des_Klimapakets_final.pdf). Letzter Zugriff am: 18.11.2019.
- Susanne Schwarz (2019): Klimaschutz-Steuer soll teilweise Flughäfen zugute kommen. Abrufbar unter: <https://www.klimareporter.de/verkehr/klimaschutz-steuer-soll-teilweise-flughafen-zugute-kommen>. Letzter Zugriff am: 27.11.2019.
- UBA (2016): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland - Aktualisierte Ausgabe 2016. Abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltschaedliche-subventionen-in-deutschland-2016>. Letzter Zugriff am: 6.1.2017.

UBA (2019a): Auswirkungen von Mindestabständen zwischen Windenergieanlagen und Siedlungen. Abrufbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-03-20\\_pp\\_mindestabstaende-windenergieanlagen.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-03-20_pp_mindestabstaende-windenergieanlagen.pdf). Letzter Zugriff am: 26.11.2019.

UBA (2019b): Wohin geht die Reise? Luftverkehr der Zukunft: umwelt- und klimaschonend, treibhausgasneutral, lärmarm. Abrufbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/uba\\_fb\\_wohin-geht-die-reise.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/uba_fb_wohin-geht-die-reise.pdf). Letzter Zugriff am: 8.11.2019.

Verbraucherzentrale NRW e.V. (2019): Klimaschutz jetzt: Energetische Gebäudesanierung endlich steuerlich fördern. Abrufbar unter: [https://www.verbraucherzentrale.nrw/sites/default/files/2019-10/Anhoerung\\_A02\\_Stellungnahme\\_Verbraucherzentrale.pdf](https://www.verbraucherzentrale.nrw/sites/default/files/2019-10/Anhoerung_A02_Stellungnahme_Verbraucherzentrale.pdf). Letzter Zugriff am: 20.11.2019.

WDR (2019): Wer profitiert von der neuen Mobilitätsprämie?. Abrufbar unter: <https://www1.wdr.de/nachrichten/mobilitaetspraemie-100.html>. Letzter Zugriff am: 18.11.2019.