



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

zu den steuerlichen Auswirkungen des
Regierungsentwurfs eines Gesetzes zur Aufteilung
der Kohlendioxidkosten
(Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetz –
CO₂KostAufG)

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VIII 3 - 0001459

9. November 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Berichtsanlass	4
2	Gesetzesintention	4
3	Auswirkungen auf die Steuereinnahmen	5
4	Gesetzgeber umfassend über die finanziellen Auswirkungen informieren	6
5	Stellungnahme der beteiligten Ressorts	6
6	Bundesrechnungshof bekräftigt seine Empfehlung	7

0 Zusammenfassung

0.1 Die Bundesregierung hat am 25. Mai 2022 den Entwurf eines Gesetzes zur Aufteilung der Kohlendioxidkosten (Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetz - CO₂KostAufG) beschlossen. Der Bundesrechnungshof sieht Anlass, das Parlament über die finanziellen Auswirkungen des Gesetzentwurfs zu informieren. Er hat den Berichtsentwurf dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), dem Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) sowie dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) zugeleitet und deren Stellungnahme berücksichtigt (Tz. 1).

0.2 Mit dem Gesetzentwurf sollen die Kosten der im Brennstoffemissionshandelsgesetz geregelten CO₂-Bepreisung bei der Wärmeversorgung von Gebäuden auf Vermietende und Mietende aufgeteilt werden (Tz. 2).

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass die Anlastung umlagefähiger Kosten bei den Vermietenden zu einer Minderung ihrer steuerpflichtigen Einkünfte aus der Gebäudevermietung führt. Die Steuermindereinnahmen aus der Vermietung von Wohngebäuden schätzt der Bundesrechnungshof auf 150 Mio. Euro (Tz. 3). Er hält es für geboten, dass die Regierung die sich aus dem Gesetzentwurf ergebenden finanziellen Auswirkungen schnellstmöglich ermittelt und dem Parlament für die weiteren Beratungen zur Verfügung stellt (Tz. 4).

0.3 In einer gemeinsamen Stellungnahme sehen das BMWK, das BMWSB sowie das BMF keine Veranlassung, die zu erwartenden Steuermindereinnahmen in den Gesetzentwurf aufzunehmen. Denn bei der Darstellung von Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte seien nur unmittelbare Effekte einer geplanten Regelung einzubeziehen. Lediglich mittelbare Auswirkungen würden bei der Steuerschätzung berücksichtigt (Tz. 5).

0.4 Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Empfehlung, dass die beteiligten Ressorts das Parlament für seine weiteren Beratungen auch über die sich mit dem Regierungsentwurf des CO₂KostAufG ergebenden Steuermindereinnahmen unterrichten sollten (Tz. 6).

1 Berichtsanlass

Die Bundesregierung hat am 25. Mai 2022 den Entwurf eines CO₂KostAufG beschlossen.¹ Mit dem Gesetzentwurf sollen die Kosten der CO₂-Bepreisung bei der Wärmeversorgung auf Vermietende und Mietende aufgeteilt werden.

Der Bundesrechnungshof sieht Anlass, das Parlament über die finanziellen Auswirkungen des Gesetzentwurfs zu informieren.

Das BMWK, das BMWSB sowie das BMF hatten Gelegenheit, zu dem Entwurf des Berichts Stellung zu nehmen. Die Stellungnahme ist im Bericht berücksichtigt.

2 Gesetzesintention

Mit dem Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz - BEHG)² führte der Gesetzgeber zu Beginn des Jahres 2021 eine CO₂-Bepreisung unter anderem für die Wärmeversorgung ein. Der Kohlendioxidpreis beträgt seit Januar des Jahres 2021 25 Euro pro Tonne CO₂-Ausstoß und wird bis zum Jahr 2025 kontinuierlich auf 55 Euro pro Tonne CO₂-Ausstoß steigen.³ So sollen durch einen Anreiz zum Energiesparen die Treibhausgasemissionen reduziert werden.

Die CO₂-Bepreisung führt zu höheren Kosten für die Beheizung und die Warmwasserversorgung von Gebäuden. Vermietende können nach derzeitiger Rechtslage die Heizkosten einschließlich des darin enthaltenen Anteils an den Kohlendioxidkosten vollumfänglich auf Mietende umlegen. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll sowohl für Mietende als auch für Vermietende ein Anreiz zu klimaschonendem Brennstoffverbrauch geschaffen werden. Die Aufteilung des Kohlendioxidpreises soll Mietende zu Energieeinsparungen und Vermietende zu energetischen Sanierungen anhalten. Vermietende und Mietende sollen die Kosten nach einem Stufenmodell⁴ entsprechend ihren Verantwortungsbereichen und Einflussmöglichkeiten tragen. Das Stufenmodell sieht für Wohngebäude vor, dass anhand des Kohlendioxidausstoßes des Gebäudes festgelegt wird, wie die Kohlendioxidkosten auf Vermietende und Mietende aufgeteilt werden. Bei Nichtwohngebäuden ist zunächst eine hälftige Teilung der Kohlendioxidkosten vorgesehen.

Im Ergebnis entlastet die Aufteilung des Kohlendioxidpreises Mietende, Vermietende werden in gleichem Maße belastet.

¹ Bundestagsdrucksache 20/3172.

² Gesetz vom 12. Dezember 2019; BGBl. I S. 2728.

³ § 10 Absatz 2 Satz 2 BEHG.

⁴ Anlage zu den §§ 5 bis 7 CO₂KostAufG.

3 Auswirkungen auf die Steuereinnahmen

Einkünfte aus der Gebäudevermietung sind steuerpflichtig.⁵ Zu den Einnahmen gehören neben der Netto(kalt)miete auch die vereinnahmten umlagefähigen Nebenkosten, beispielsweise die Kosten für die Wärmeversorgung. Diese Nebenkosten sind gleichzeitig Werbungskosten bzw. Betriebsausgaben. Einnahmen und Ausgaben bei den umlagefähigen Nebenkosten gleichen sich bei den Vermietenden somit aus. Sie beeinflussen nicht die Höhe der steuerpflichtigen Einkünfte.

Der Kohlendioxidpreis ist in den Kosten der Wärmeversorgung enthalten und war bisher umlagefähig. Die Anlastung zuvor umlagefähiger Kosten bei den Vermietenden führt zu geringeren Einnahmen bei gleichbleibenden Werbungskosten. In der Folge mindert dies die steuerpflichtigen Einkünfte aus der Gebäudevermietung.

Sind die Mietenden selbst Vertragspartner der Wärmeversorgungsunternehmen, haben sie einen Anspruch auf anteilige Erstattung der Kohlendioxidkosten durch den Vermietenden.⁶ Auch in diesen Fällen mindern sich die steuerpflichtigen Einkünfte aus der Gebäudevermietung. Denn dann stehen gleichbleibenden Mieteinnahmen höhere Werbungskosten bzw. Betriebsausgaben bei den Vermietenden gegenüber.

Der Bunderechnungshof schätzt die durch den vorliegenden Gesetzentwurf entstehenden Steuermindereinnahmen aus der Vermietung von Wohngebäuden auf 150 Mio. Euro: Ausweislich des Gesetzentwurfes betragen die Kohlendioxidkosten derzeit bei Wohngebäuden 1 Mrd. Euro.⁷ Nach dem Stufenmodell ergibt sich ein Anteil der von den Vermietenden zu übernehmende Kohlendioxidkosten von 0 bis 90 %. Aus der Annahme, dass sich die Kohlendioxidkosten zunächst (durchschnittlich) zu jeweils der Hälfte auf die Mietparteien verteilen, ergibt sich, dass die Vermietenden Zusatzkosten von 500 Mio. Euro tragen müssen.⁸ Bei einem durchschnittlichen Steuersatz von 30 % errechnen sich Steuermindereinnahmen von 150 Mio. Euro. Diese sind etwa hälftig vom Bund und den Ländern zu tragen.

Bei der Vermietung von Gewerbeimmobilien ergeben sich keine steuerlichen Auswirkungen. Denn der Verminderung der Einnahmen auf Seiten der Vermietenden stehen in gleichem Maße geringere Betriebsausgaben bei den Mietenden gegenüber.

⁵ § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 6 i. V. m. § 21 Absatz 1 Einkommensteuergesetz für die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung; § 21 Absatz 3 Einkommensteuergesetz für andere Einkunftsarten; § 8 Absatz 1 Satz 1 Körperschaftsteuergesetz.

⁶ § 6 Absatz 2 Co₂KostAufG.

⁷ Bundestagsdrucksache 20/3172, Seite 3, unter F „Weitere Kosten“.

⁸ Siehe dazu auch die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates, Tabelle zu I. Zusammenfassung, Spalte „Weitere Kosten“.

4 Gesetzgeber umfassend über die finanziellen Auswirkungen informieren

Bei Gesetzesvorlagen hat die Bundesregierung einen Überblick über die Auswirkungen auf den Haushalt zu erstellen.⁹ Dadurch wird der Gesetzgeber über die finanziellen Dimensionen der geplanten Regelung informiert und kann diese in seinen Beratungen sowie bei der Entscheidungsfindung berücksichtigen.

Im vorliegenden Gesetzentwurf führt die Bundesregierung zu den Haushaltsausgaben (ohne Erfüllungsaufwand) aus, es ergäben sich keine Auswirkungen auf die Einnahmen der öffentlichen Haushalte.¹⁰ Das trifft nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes nicht zu.

Der Bundesrechnungshof hat den beteiligten Ressorts empfohlen, die sich aus dem Regierungsentwurf des CO₂KostAufG ergebenden finanziellen Auswirkungen durch Steuermindereinnahmen zu ermitteln und dem Parlament für die weiteren Beratungen zur Verfügung zu stellen.

5 Stellungnahme der beteiligten Ressorts

In ihrer gemeinsamen Stellungnahme zum Entwurf des Berichts sehen das BMWK, das BMWSB sowie das BMF keine Veranlassung, die zu erwartenden Steuermindereinnahmen durch das CO₂KostAufG in den Gesetzentwurf aufzunehmen. Denn bei der Darstellung von Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte seien nur unmittelbare Effekte einer geplanten Regelung einzubeziehen. Demgegenüber beeinflusse das CO₂KostAufG lediglich mittelbar die Höhe der Steuereinnahmen.

Zudem sei zwar zutreffend, dass sich in vielen Fällen auch bei außersteuerlichen Gesetzesvorhaben Auswirkungen auf die Steuereinnahmen ergäben. Diese würden jedoch bei der Steuerschätzung berücksichtigt.

Die zu erwartende Höhe der Steuermindereinnahmen durch das CO₂KostAufG haben die beteiligten Ressorts in ihrer Stellungnahme nicht infrage gestellt.

⁹ § 10 Absatz 1 Satz 1 Bundeshaushaltsordnung; § 43 Absatz 1 Nummer 5 i. V. m. § 44 Absätze 1 - 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien.

¹⁰ Bundestagsdrucksache 20/3172, Seite 2, unter D, Seite 18, unter 4.

6 Bundesrechnungshof bekräftigt seine Empfehlung

Gesetzesvorhaben wirken sich auf die öffentlichen Haushalte aus, wenn sie mit Steuermin-
dereinnahmen verbunden sind. Damit das Parlament sachgerecht über sie entscheiden
kann, muss es über diese finanziellen Auswirkungen informiert sein. Denn gegebenenfalls
müssen in der Folge die Haushaltsplanung oder die langfristige Finanzplanung angepasst
werden. Aus diesem Grund ist die Bundesregierung gesetzlich¹¹ verpflichtet, ihren Gesetzes-
vorlagen Informationen zu den finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte bei-
zufügen. Eine Differenzierung nach unmittelbaren oder mittelbaren Effekten ist dabei nicht
vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass die beteiligten Ressorts das Parlament für
seine weiteren Beratungen auch über die sich mit dem CO₂KostAufG ergebenden Steuermin-
dereinnahmen unterrichten sollten.

Korn

Dr. Dingendorf

Beglaubigt: I. Poprawa-Beutler, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegel.

¹¹ § 10 Absatz 1 Satz 1 BHO.