



POLICY BRIEF (09/2020) IM AUFTRAG DER BUNDESTAGSFRAKTION BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN

Bewertung des Entwurfs der Bundesregierung zur Reform der Kfz-Steuer

Die geplante Reform der Kfz-Steuer bietet die Gelegenheit, die fiskalischen Leitplanken im Verkehrssektor mit Blick auf den Klimaschutz neu auszurichten. Dieses Papier analysiert und bewertet den Gesetzentwurf der Bundesregierung hinsichtlich der beabsichtigten klimapolitischen Lenkungswirkung und gibt Empfehlungen für Verbesserungen.

Von Holger Bär, Matthias Runkel unter Mitarbeit von Balthasar Kirchgäßner

Die Reform der Kfz-Steuer soll ein „klares Zeichen für einen nachhaltigeren und klimafreundlicheren Straßenverkehr“ sein und die Kaufentscheidungen der Bürger*innen beim Kauf von Neuwagen hin zu emissionsärmeren Fahrzeugen lenken. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung enthält vier wesentliche Änderungen, die dieses Ziel verfolgen sollen:

- Eine Reform der CO₂-Komponente von einem linearen in einen leicht progressiven Tarif
- Verlängerung der Kfz-Steuerbefreiung von emissionsfreien Elektrofahrzeugen
- Förderung für emissionsärmere Fahrzeuge
- Aufhebung einer Sonderregelung für Nutzfahrzeuge

Die Analyse dieser Reformen zeigt, dass sie ungeeignet und zu wenig ambitioniert sind, um ausreichend Lenkungswirkung zu erzielen und Kaufentscheidungen zu beeinflussen.

Das ökologische Ambitionsniveau der **Reform der CO₂-Komponente** bleibt deutlich hinter dem zurück, was – laut Studien für die Bundesregierung –

notwendig ist, um die Emissionsreduktionsziele im Verkehrssektor einzuhalten. Die Analyse zeigt, dass beispielsweise für ein Fahrzeugen mit durchschnittlichem Verbrauch die Kfz-Steuer um lediglich 14,60 Euro pro Jahr steigen würden.

Ähnlich dazu sind die Anreize durch die **Kfz-Steuerbefreiung für emissionsfreie reine Elektrofahrzeuge** sowie die **Förderung emissionsarmer Fahrzeuge** zu gering, um einen effektiven Anreiz für den Kauf dieser darzustellen. Vielmehr sind hier Mitnahmeeffekte zu erwarten und es werden auch Fahrzeuge gefördert (insbesondere Plug-In-Hybride (PHEV)), deren ökologischer Nutzen zu bezweifeln ist.

Die **Sonderregelung für Nutzfahrzeuge** sorgt dafür, dass diese nicht mehr nach deren CO₂-Emissionen, sondern nach Gewicht besteuert werden. Dadurch reduziert sich die zu zahlende Kfz-Steuer deutlich und die Lenkungswirkung der CO₂-Komponente entfällt vollständig. Die Maßnahme konterkariert also das eigentliche Ziel der Reform, durch ökonomische Anreize zu einem weniger klimaschädlichen Straßenverkehr beizutragen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass der Gesetzentwurf der Bundesregierung **ungeeignet und zu wenig ambitioniert**. Die geringfügig stärkere Bepreisung besonders klimaschädlicher Fahrzeuge und die geringe Förderung von emissionsfreien/ emissionsarmen Fahrzeugen wird Kaufentscheidungen der Bürger*innen kaum beeinflussen. Der Verweis darauf, dass eine „sozial gerechte Mobilität“ keinen stärkeren ökologischen Ambitionsgrad ermöglicht, ist nicht überzeugend.¹

Der **Blick auf andere europäische Länder** und der Vergleich der Anreize durch die Kfz-Steuer mit **anderen ökonomischen Anreizen** (Kaufprämien, Steueranreizen, Nutzungskosten) zeigen: **um Kaufentscheidungen** in Richtung weniger klimaschädlicher Fahrzeuge **zu lenken, ist die Kfz-Steuer allein nicht geeignet**.

¹ An anderer Stelle wurden Ansätze dargestellt, mit denen eine hohe ökologische Lenkungswirkung mit einer sozial gerechteren Ausgestaltung der Kfz-Steuerbelastung einhergeht (siehe FÖS 2020).

1 Der Gesetzentwurf der Bundesregierung

Die Kraftfahrzeugsteuer hat grundsätzlich zum Ziel das Halten von inländischen Fahrzeugen im Verkehr auf öffentlichen Straßen sowie das Halten von ausländischen Fahrzeugen im Verkehr auf öffentlichen Straßen zu besteuern. Aufgrund der sich konstant ändernden Anforderungen, aktuell primär hinsichtlich von Emissionen und Verbrauch, wurden im Laufe der Jahre zahlreiche Änderungen vorgenommen. Im Juni 2020 wurde der siebte Gesetzentwurf zur Änderung des KraftStG von der Bundesregierung vorgelegt².

Laut Stellungnahme der Bundesregierung setzt diese mit der Änderung „*ein klares Zeichen für einen nachhaltigeren und klimafreundlicheren Straßenverkehr.*“ (BMF 2020a). Die Anpassungen sollen vor allem in Hinsicht auf die Ziele des Klimapakets 2030, also auf eine Minderung der CO₂-Emissionen von Kraftfahrzeugen, ausgerichtet werden. Es soll eine spürbare Lenkungswirkung hin zu emissionsärmeren und emissionsfreien Fahrzeugen erzielt werden. Ob die Änderungen zur Erreichung dieser Ziele geeignet sind, wird in Abschnitt 2 diskutiert.

Laut dem Entwurf der Bundesregierung sind folgende Änderungen im Gesetzestext vorgesehen:

- Die erste Änderung ist eine **stärkere Spreizung der CO₂-Komponente** im Rahmen der Kfz-Steuer. Anstelle des linearen Steuertarifs von 2 Euro je g CO₂/km bei Emissionen über 95 g/km, werden in Zukunft progressiv gestaffelte Steuersätze eingeführt (siehe Tabelle 1).³

Tabelle 1: Neuer Steuertarif der CO₂-Komponente

| gCO ₂ /km | | Euro je gCO ₂ | Höhe der Steuer pro Jahr, in Euro |
|----------------------|-----|--------------------------|-----------------------------------|
| von | bis | | |
| 0 | 95 | 0 | 0 |
| >95 | 115 | 2,00 | 2,00 – 40,00 |
| >115 | 135 | 2,20 | 42,20 – 84,00 |
| >135 | 155 | 2,50 | 86,50 – 134,00 |
| >155 | 175 | 2,90 | 136,90 – 192,00 |
| >175 | 195 | 3,40 | 195,40 – 260,00 |
| >195 | | 4,00 | ≥ 264 |

Quelle: gemäß BMF (2020b)

- Zweitens soll eine **Förderung von emissionsreduzierte Pkw** erfolgen. Hierfür erhalten Pkw mit einem CO₂-Wert bis 95 g/km, die vom 12. Juni 2020 bis zum 31. Dezember 2024 erstmals zugelassen werden, für einen Zeitraum von maximal 5 Jahren eine Steuervergünstigung von 30 Euro pro Jahr. Diese wird längstens bis zum 31. Dezember 2025 gewährt. Ohnehin steuerbefreite Pkw (z. B. reine Elektrofahrzeuge) profitieren von dieser Steuervergünstigung also nicht.
- Als drittes wird die **Steuerbefreiung für erstzugelassene reine Elektrofahrzeuge** verlängert. Die bereits bestehende Maßnahme für Fahrzeuge wird verlängert bis zum 31. Dezember 2025 und gilt längstens bis zum 31. Dezember 2030 für neu zugelassene BEV sowie umgerüstete Fahrzeuge.

Die vierte Komponente sieht die **Abschaffung einer Übergangsregelung für Nutzfahrzeuge** vor. Fahrzeuge dieses Segments, die heute wie Pkw besteuert werden, sollen in Zukunft nur nach deren Gewicht besteuert werden. Damit entfällt für sie eine Bepreisung anhand von Hubraum und CO₂-Komponente und die Kfz-Steuerlast wird für betroffene Fahrzeuge stark gesenkt.

² Gesetzentwurf und Stellungnahmen zum Referentenentwurf sind hier zu finden:

www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_III/19_Legislaturperiode/2020-06-12-7-Aenderung-Kraftfahrzeugsteuergesetz/0-Gesetz.html

³ Die Hubraumkomponente der Kfz-Steuer und die unterschiedlichen Sätze für Benzin (2 Euro pro 100 ccm Hubraum) und Diesel (9,50 Euro) bleiben unverändert. Im Vergleich zur CO₂-Komponente macht die Hubraumbesteuerung durchschnittlich weniger als 20 % aus.

2 Analyse des Reformvorschlags

2.1 Ziel der Reform: „ein klares Zeichen für einen nachhaltigeren und klimafreundlicheren Straßenverkehr“

Welches Ziel verfolgt die Bundesregierung mit dem Gesetzentwurf? Bereits in den im September 2019 beschlossenen **Eckpunkten für das Klimaschutzprogramm 2030**⁴ hatte sie eine Reform der Kfz-Steuer angekündigt, die „die Kfz-Steuer stärker an den CO₂-Emissionen ausrichten und dazu ein Gesetz zur Reform der Kfz-Steuer bei PKW vorlegen, so dass von dieser eine deutlich stärkere Lenkungswirkung beim Neuwagenkauf hin zu emissionsärmeren bzw. emissionsfreien Antrieben ausgeht“. Das Klimapaket aus dem Dezember 2019 bekräftigte die Pläne zur Kfz-Steuerreform und kündigte diese für 2020 an.

Im Rahmen der 57 Punkte des **Konjunkturpakets** der Bundesregierung (Juni 2020) tauchte auch die Reform der Kfz-Steuer als Maßnahme (35a) auf und wiederum betonte die Bundesregierung die „spürbare Lenkungswirkung hin zu emissionsärmeren bzw. emissionsfreien Fahrzeugen“⁵. Im Rahmen des Konjunkturpakets wurden zwei weitere Anreize zum Kauf von emissionsarmen Fahrzeugen beschlossen: die Verlängerung der Kfz-Steuerbefreiung für reine Batteriefahrzeuge (*battery electric vehicles*, BEV) und die Verdopplung der bereits geltenden Kaufprämie („Umweltbonus“) für BEV, PHEVs und Wasserstofffahrzeuge – jeweils als zusätzliche Anreize zum Kauf von emissionsarmen Fahrzeugen.

Ökonomische Instrumente sind grundsätzlich sehr gut geeignet, um (ökologische) Lenkungsziele wie z.B. einen klimafreundlicheren Straßenverkehr zu erreichen⁶. Ökonomische Anreize durch fiskalische Instrumente betreffen sowohl die Angebotsseite (Welche Fahrzeugtypen und -ausstattungen werden von Herstellern in welchen Märkten angebo-

ten?) als auch die Nachfrageseite (Welche Fahrzeuge werden zu welchen Preisen von Konsument*innen nachgefragt?). Sie können die Form eines **positiven Anreizes** haben (bspw. eine Steuer-nachlass/ -befreiung) oder einen **negativen Anreiz** (bspw. in Form eines höheren oder progressiven Steuertarifs, bei dem besonders klimaschädliche Fahrzeuge stärker besteuert werden).

Allerdings gilt auch: um eine Lenkungswirkung entfalten zu können, müssen die Anreizwirkungen auch spürbar sein – insb. im Vergleich mit anderen finanziellen Belastungen des Kaufs, des Besitzes und der Nutzung eines Kfz. Ob die einzelnen Änderungen im Gesetzentwurf der Bundesregierung geeignet sind, dies zu leisten, wird im Folgenden untersucht.

⁴ [bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Klimaschutz/2019-09-20-Eckpunkte-Klimaschutz-Download.pdf?__blob=publicationFile&v=4](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Klimaschutz/2019-09-20-Eckpunkte-Klimaschutz-Download.pdf?__blob=publicationFile&v=4)

⁵ [bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/2020-06-03-eckpunkt Papier.pdf?__blob=publicationFile&v=6](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/2020-06-03-eckpunkt Papier.pdf?__blob=publicationFile&v=6)

⁶ Der Blick auf andere europäische Länder illustriert diese Lenkungsfähigkeit, siehe auch Abschnitt 3.

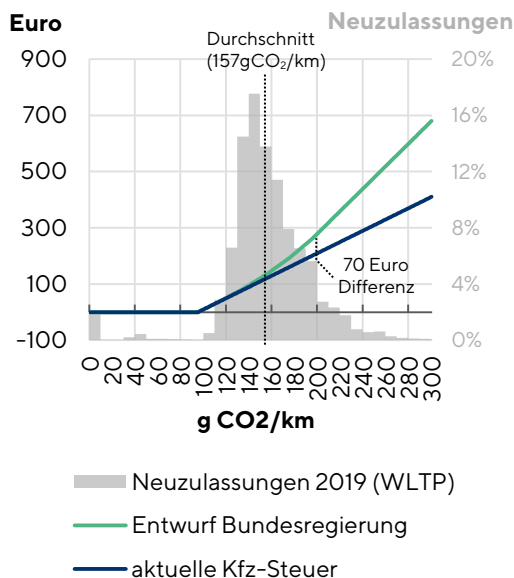
2.2 Reform der CO₂-Komponente (§9 Steuersatz, Absatz 1, Nr.2)

2.2.1 Analyse der Regelung

Abbildung 1 vergleicht die Steuerhöhe der CO₂-Komponente in Abhängigkeit des Emissionswertes in der aktuellen Ausgestaltung der Kfz-Steuer (blaue Linie) mit dem Entwurf der Bundesregierung (grüne Linie). Derzeit ist die CO₂-Komponente linear ausgestaltet und besteuert den Fahrzeugbesitz mit 2 Euro je Gramm ab 95 gCO₂/km. Der Entwurf der Bundesregierung sieht eine Staffelung des Steuersatzes vor, so dass sich eine etwas progressivere Steuerkurve ergibt.

Im Hintergrund abgebildet ist der Anteil der Neuzulassungen des Jahres 2019 nach CO₂-Wert (graue Balken). Dieser verdeutlicht, dass die Reform der Kfz-Steuer für den Großteil der Zulassungen kaum Relevanz hat. Im Bereich 95 bis 115 gCO₂/km verändert sich die Steuer gar nicht; im Bereich 115 bis 135 gCO₂/km macht sich der Anstieg des Steuersatzes um 20 Cent kaum bemerkbar. Erst ab 200 gCO₂/km nimmt die Differenz deutlicher zu und beträgt an dieser Stelle 70 Euro. Bei 250 gCO₂/km sind es 170 Euro. Dabei ist zu beachten, dass nur sehr wenige Fahrzeuge in diesem Bereich zugelassen werden.

Abbildung 1: Vergleich Kfz-Steuer und Reform (nur CO₂-Komponente); Verteilung der Neuzulassungen 2019 nach CO₂ (WLTP)



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage BMF (2020b), EEA (2020)

Abbildung 2 auf S. 7 (bzw. Tabelle 8 im Anhang) vergleicht die Steuerhöhe der alten und neuen CO₂-Komponente für den Durchschnitt der verschiedenen Fahrzeugsegmente. Abbildung 3 (Tabelle 9 im

Anhang) zeigt den Vergleich der alten und neuen CO₂-Komponente für die jeweils zulassungsstärksten Modellreihen innerhalb der Segmente. Tabelle 2 gibt eine Übersicht der Neuzulassungen.

Für den Durchschnitts-Pkw (Ø 157 gCO₂/km im Jahr 2019) bedeutet die Reform einen Anstieg der jährlichen Kfz-Steuer um 15,80 Euro. Für Minis (Ø 129 gCO₂/km), Kleinwagen (Ø 129,5 gCO₂/km) und die Kompaktklasse (Ø 144 gCO₂/km) ist die Differenz einstellig. Die jeweils zulassungsstärksten Pkw dieser Segmente sind der Fiat 500, VW Polo und VW Golf.

Was in der Öffentlichkeit meist als SUV bezeichnet wird, ist in der Definition des Kraftfahrtbundesamts in SUVs und Geländewagen unterteilt. Zu ersteren gehören u. a. Audi Q2, BMW X1, Ford Kuga, Tesla X und VW T-Roc. Im Jahr 2019 wurden in Deutschland 762.490 SUV mit durchschnittlich 159,8 gCO₂/km verkauft (vgl. Tabelle 2).

Zu den Geländewagen gehören u. a. Audi Q3-Q8, BMW X3-X7, Jeep, Land Rover und VW Tiguan. In diesem Segment wurden 365.121 Fahrzeuge mit durchschnittlich 197,9 gCO₂/km neu zugelassen. Trotz dieses sehr hohen CO₂-Wertes steigt der zu zahlende Steuerbetrag um 62,20 Euro pro Jahr. Gemessen an den oft sehr hohen Kaufpreisen sowie Fix-, Betriebs- und Werkstattkosten fällt dieser Betrag kaum ins Gewicht. Die Gesamtkosten eines Pkw (inkl. Wertverlust) belaufen sich oft meist auf über 10.000 Euro pro Jahr (vgl. ADAC 2019).

Sportwagen (Ø 218,4 gCO₂/km) überschreiten bereits im Durchschnitt den höchsten Schwellenwert der Steuerreform (4 Euro ab 195 gCO₂/km) deutlich und weisen daher einen etwas stärkeren Anstieg auf, der mit durchschnittlich 105,20 Euro pro Jahr in diesem Segment aber keine nennenswerte Lenkungswirkung erzielen wird.

2.2.2 Einschätzung zur Reform der CO₂-Komponente

Grundsätzlich positiv ist, dass der Entwurf der Gesetzentwurf einen progressiven Tarifverlauf vorsieht, bei dem der Steuertarif für jedes weitere Gramm CO₂-Ausstoß in Stufen steigt. Damit bricht die Bundesregierung mit dem vorherigen linearen Tarif von 2 Euro je Gramm CO₂.

Der Gesetzentwurf führt aus, dass die Reform der CO₂-Komponente „Anreize setzt für innovative, klimaschonende Mobilität“, um „klimaschädliche

Emissionen zu senken⁷. Sind die Anreize durch die höhere Besteuerung klimaschädlicher Fahrzeuge also geeignet, Kaufentscheidungen in Richtung klimafreundlicherer Modelle zu beeinflussen? Zwei Argumente unterstreichen, warum die Spreizung unzureichend ist, um das Ziel zu erreichen:

1) Die Bundesregierung selbst⁸ verweist darauf, dass ihre eigenen Gutachten (für das Wirtschaftsministerium und Umweltbundesamt) zur prognostizierten Entwicklung des CO₂-Ausstoßes von Kraftfahrzeugen von einer höheren Steuersätzen⁹ in der CO₂-Komponente ausgehen. Die Bundesregierung schlussfolgert selbst: der CO₂-Ausstoß dürfte daher geringfügig höher ausfallen als in den Szenarien“ (Bundesregierung 2020).

2) Gemessen an den oft sehr hohen Kaufpreisen sowie Fix-, Betriebs und Werkstattkosten fallen die Anstiege in der Besteuerung kaum ins Gewicht. Die jährlichen Gesamtkosten eines Pkw (inkl. Wertverlust) belaufen sich oft meist auf über 10.000 Euro (vgl. ADAC 2019). Für die meisten Neufahrzeuge wird die Steuererhöhung im niedrigen zweistelligen Bereich liegen und eine Kaufentscheidung nicht beeinflussen können¹⁰.

⁷ Siehe Teil B Besonderer Teil des Gesetzentwurfs

⁸ In Ihrer Antwort auf die eine kleine Anfrage zur Ökologischen der geplanten Kfz-Steuerreform (Bundesregierung 2020).

⁹ Sie geht beispielsweise die Studie für das Wirtschaftsministerium davon aus, dass ein Steuersatz von 4 Euro bereits ab der Schwelle von 95g CO₂/ km gilt und für jedes Gramm über 115g um 1,50 Euro erhöht wird (Prognos 2020). Die Studie für des Umweltbundesamt geht ebenso von 4 Euro pro g ab der Schwelle von 95 g CO₂/ km aus und setzt ab 115 g CO₂/km einen Steuersatz von 5,50 Euro pro g an (Öko-Institut e.V. 2020)

¹⁰ Bemerkenswert ist, dass selbst der Gesetzentwurf unter Abschnitt III (Alternativen) darauf verweist, die Komponente „mit noch höheren Steuersätzen“ ausgestaltet werden könnte, um eine stärkere Lenkungswirkung in Richtung Klimaschutz zu erreichen.

Abbildung 2: Vergleich der alten und neuen CO₂-Komponente nach Segment, in Euro

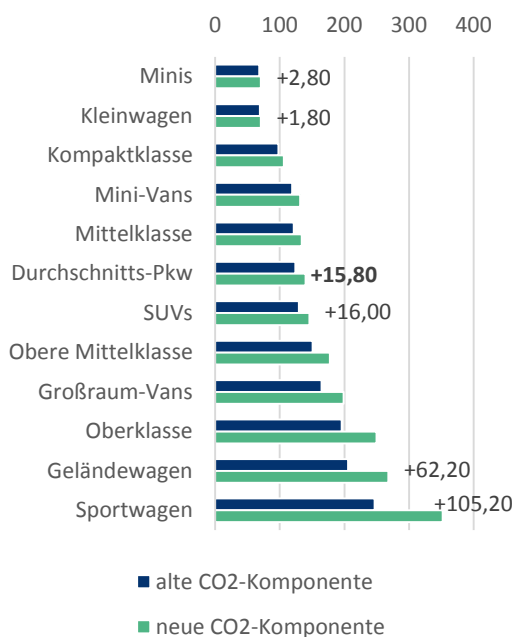
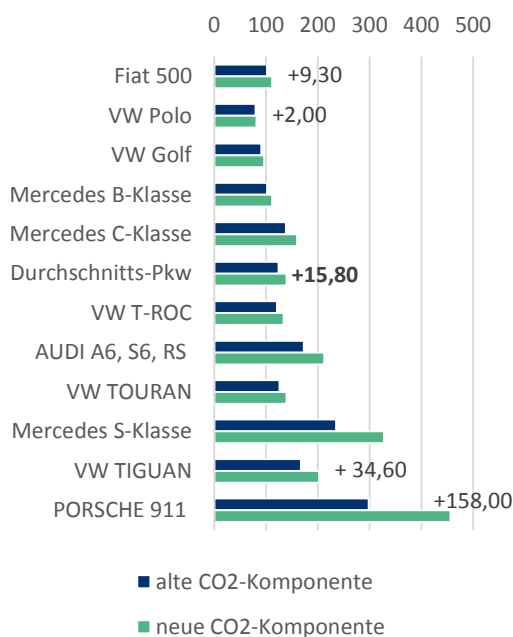


Abbildung 3: Vergleich der alten und neuen CO₂-Komponente (Beispielfahrzeuge der Segmente), in Euro



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung auf Grundlage BMF (2020b) und KBA (2020b). Die Werte sind in Tabelle 8 im Anhang zu finden.

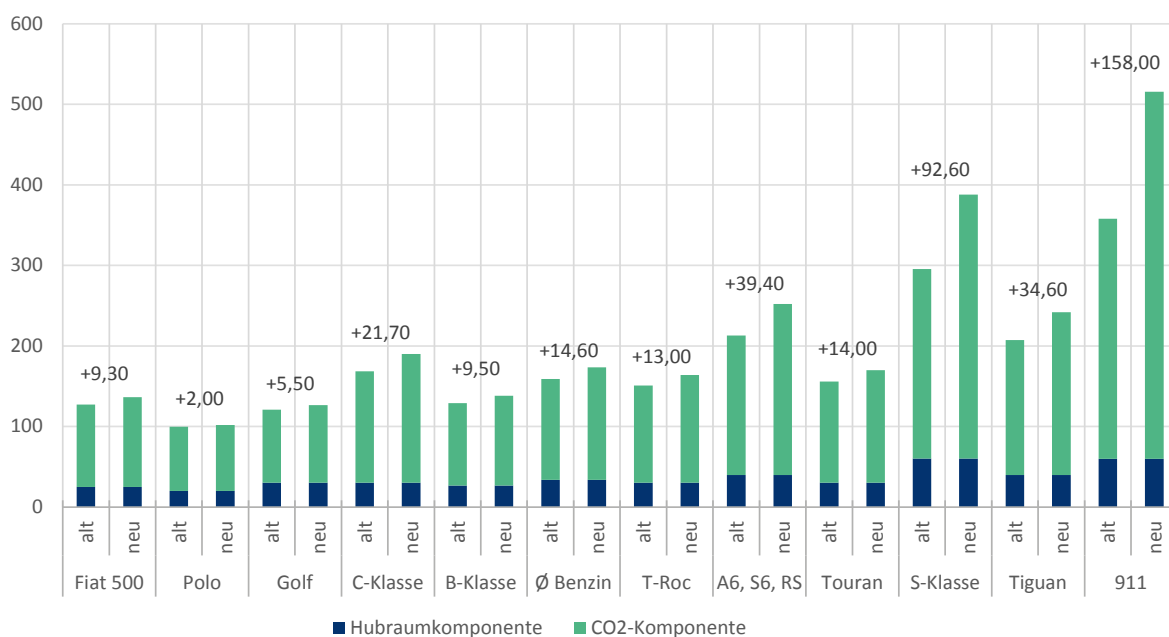
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung auf Grundlage BMF (2020b) und KBA (2020b). Die Werte sind in Tabelle 9 im Anhang zu finden.

Tabelle 2: Übersicht der Neuzulassungen (NZ) 2019 nach Segment und CO₂-Emissionen (g/km, WLTP)

| Segment | NZ 2019 | g/km | Beispielfahrzeug (häufigste NZ des Segments) | NZ 2019 | g/km |
|---------------------|---------|--------------|--|---------|--------------|
| Minis | 230.495 | 129,0 | Fiat 500 | 37.503 | 146,1 |
| Kleinwagen | 485.891 | 129,5 | VW Polo | 61.286 | 134,9 |
| Kompaktklasse | 737.985 | 144,0 | VW Golf | 204.550 | 140,5 |
| Mittelklasse | 371.300 | 155,9 | Mercedes C-Klasse | 64.403 | 164,2 |
| Mini-Vans | 83.887 | 154,5 | Mercedes B-Klasse | 33.709 | 146,0 |
| Durchschnitt | | 157,0 | Durchschnitt | | 157,0 |
| SUVs | 762.490 | 159,8 | VW T-ROC | 58.898 | 155,5 |
| Obere Mittelklasse | 131.286 | 170,3 | AUDI A6, S6, RS | 44.037 | 181,5 |
| Großraum-Vans | 120.727 | 177,3 | VW TOURAN | 39.847 | 157,9 |
| Oberklasse | 28.378 | 192,9 | Mercedes S-Klasse | 4.450 | 212,7 |
| Geländewagen | 365.121 | 197,9 | VW TIGUAN | 87.771 | 178,8 |
| Sportwagen | 43.712 | 218,4 | PORSCHE 911 | 7.884 | 244,0 |

Quelle: auf Grundlage von KBA (2020)

Abbildung 4: Vergleich der Kfz-Steuer (CO₂- und Hubraumkomponente) im alten und neuen System



Quelle: eigene Darstellung. Fahrzeuge und CO₂-Wert auf Grundlage von KBA (2020); ausgehend davon wurden auf Grundlage EEA (2020) Kraftstoff und Hubraum ermittelt. Für die Vergleichbarkeit der Steuerhöhe sind ausschließlich Benzin-Pkw dargestellt. Eigene Berechnung der Steuerhöhe. * Jahr 2018, https://theicct.org/sites/default/files/publications/European_vehicle_market_statistics_20192020_20191216.pdf, keine Daten für Benzin individuell (i.d.R. haben Benzin-Pkw einen kleineren Hubraum als Diesel).

Tabelle 3: Vergleich der Kfz-Steuer im alten und neuen System

| Fahrzeugeigenschaften | | | Steuer-Komponenten, in Euro | | | Steuerhöhe gesamt, in Euro | | |
|----------------------------|--------|-----------------|-----------------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------------|--------|---------|
| Beispielfahrzeug | g/km | cm ³ | cm ³ | CO ₂ (alt) | CO ₂ (neu) | alt | neu | Diff. |
| Fiat 500 | 146,10 | 1.242 | 25,00 | 102,20 | 111,5 | 127,20 | 136,50 | +9,30 |
| VW Polo | 134,90 | 999 | 20,00 | 79,80 | 81,8 | 99,80 | 101,80 | +2,00 |
| VW Golf | 140,50 | 1.498 | 30,00 | 91,00 | 96,5 | 121,00 | 126,50 | +5,50 |
| Mercedes C-Klasse | 164,20 | 1.497 | 30,00 | 138,40 | 160,1 | 168,40 | 190,10 | +21,70 |
| Mercedes B-Klasse | 146,00 | 1.332 | 26,80 | 102,00 | 111,5 | 128,80 | 138,30 | +9,50 |
| Durchschnitt Benzin | 157,60 | 1.679* | 33,60 | 125,20 | 139,8 | 158,80 | 173,40 | +14,60 |
| VW T-ROC | 155,50 | 1.498 | 30,00 | 121,00 | 134,0 | 151,00 | 164,00 | +13,00 |
| AUDI A6, S6, RS | 181,50 | 1.984 | 39,80 | 173,00 | 212,4 | 212,80 | 252,20 | +39,40 |
| VW TOURAN | 157,90 | 1.498 | 30,00 | 125,80 | 139,8 | 155,80 | 169,80 | +14,00 |
| Mercedes S-Klasse | 212,70 | 2.996 | 60,00 | 235,40 | 328,0 | 295,40 | 388,00 | +92,60 |
| VW TIGUAN | 178,80 | 1.984 | 39,80 | 167,60 | 202,2 | 207,40 | 242,00 | +34,60 |
| PORSCHE 911 | 244,00 | 2.981 | 59,80 | 298,00 | 456,0 | 357,80 | 515,80 | +158,00 |

Quelle: Fahrzeuge und CO₂-Wert auf Grundlage von KBA (2020); ausgehend davon wurden auf Grundlage EEA (2020) Kraftstoff und Hubraum ermittelt. Für die Vergleichbarkeit der Steuerhöhe sind ausschließlich Benzin-Pkw dargestellt. Eigene Berechnung der Steuerhöhe. * Jahr 2018, https://theicct.org/sites/default/files/publications/European_vehicle_market_statistics_20192020_20191216.pdf, keine Daten für Benzin individuell (i.d.R. haben Benzin-Pkw einen kleineren Hubraum als Diesel).

2.3 Förderung emissionsärmerer Pkw (§10b Sonderregelung für besonders emissionsreduzierte Personenkraftwagen)

2.3.1 Analyse der Regelung

Der Gesetzentwurf sieht neben der höheren CO₂-Komponente weitere Ansätze für eine Lenkungswirkung hin zu klimafreundlicheren Fahrzeugen vor. Die Verlängerung der Kfz-Steuerbefreiung für BEV wird in Abschnitt 2.4 besprochen. Dieser Abschnitt behandelt die Förderung emissionsreduzierter Fahrzeuge.

Die neue Sonderregelung sieht vor, dass für alle neuzugelassenen Pkw mit weniger als 95 g CO₂/km Emissionen eine Steuerschuld¹¹ von (bis zu) 30 Euro nicht erhoben wird. Die Regelung gilt für Fahrzeuge, die bis zum 31.12.2024 erstmals zugelassen werden für die Dauer von maximal fünf Jahren¹². Insgesamt entspricht die Sonderregelung also einem maximalen Steuernachlass von 150 Euro. Da BEV komplett von der Kfz-Steuer befreit sind und von einem zusätzlichen Steuernachlass daher nicht profitieren, wirkt der Anreiz vor allem für PHEV und gasbetriebene Fahrzeuge. Es zeichnet sich ab, dass es keine oder nur sehr wenige konventionelle Verbrenner (Benzin und Diesel) geben wird, welche die 95 g-Schwelle nach WLTP einhalten werden.¹³

2.3.2 Einschätzung zur Sonderregelung zur Förderung emissionsärmerer Pkw

Stellt die Regelung einen geeigneten Anreiz dar, dass Menschen klimafreundlichere Kfz kaufen?

Ähnlich zur sehr geringen Lenkungswirkung durch die Reform der CO₂-Komponente, stellt auch die Sonderregelung für emissionsreduzierte Pkw keinen substanziellen Anreiz dar. Vielmehr ist davon auszugehen, dass durch die Regelung lediglich Mitnahmeeffekte entstehen.

¹¹ Die Nichterhebung bezieht sich auf die jährliche Kfz-Steuerlast nach §9 des KraftStG.

¹² Die Sonderregelung endet spätestens Ende 2025 – später erworbene Fahrzeuge ist der finanzielle Anreize also entsprechend geringer.

¹³ Der ADAC ermittelt regelmäßig Neuwagen-Modelle (Benzin, Diesel, Hybride, ohne PHEV) mit dem niedrigsten Verbrauch (CO₂-Ausstoß nach WLTP-Zyklus). Zuletzt war ein Toyota Yaris 1.5 Hybrid CVT das einzige Fahrzeug mit weniger als 95 gCO₂/km (<https://www.adac.de/rund-ums-fahrzeug/auto-kaufen-verkaufen/autokosten/geringster-verbrauch-benziner/>, und <https://www.adac.de/rund-ums-fahrzeug/auto-kaufen-verkaufen/autokosten/die-sparsamsten-diesel-aller-klassen/>).

Eine Beispielrechnung illustriert die Anreizwirkung der Regelung. Angenommen wird hier ein Plug-In-Hybrid SUV (Benzin) mit 2.998 cm³ Hubraum, einem Norm-Ausstoß von 28 g CO₂/km (WLTP). Da die Emissionen unter 95 g/km liegen, fallen in der CO₂-Komponente der Kfz-Steuer 0 Euro an.

Tabelle 4: Beispielrechnung: Förderung emissionsärmerer Fahrzeuge

| Steuerkomponente | Höhe in Euro |
|-----------------------------|--------------|
| CO ₂ -Komponente | 0 |
| Hubraumkomponente | 60 |
| Sonderregelung | -30 |
| Jährliche Kfz-Steuer | 30 |

Quelle: Eigene Darstellung, Fahrzeugdaten: ADAC.

Die Kfz-Steuer würde für dieses Modell durch die Sonderregelung also auf 30 Euro jährlich halbiert. Zum Vergleich: der ADAC gibt für dieses Beispiel-fahrzeug monatliche Kosten von 1.269 Euro (für Wertverlust, Betriebs-, Fix- und Werkstattkosten) an. Die Förderung fällt hier kaum ins Gewicht und es ist von hohen, unnötigen Mitnahmeeffekten auszugehen.

Ist die steuerliche Förderung von PHEV ökologisch sinnvoll?

Von der Regelung profitieren einige gasbetriebene Fahrzeuge, Hybrid-Pkw und insbesondere Plug-In-Hybrid Fahrzeuge. Deren offizielle CO₂-Emissionswerte basieren auf Modellrechnungen, die einen optimalen Einsatz des Elektromotors voraussetzen. Studien zu den Emissionen von PHEV im Praxistest deuten auf eine enorme Diskrepanz zwischen den WLTP-Werten und den tatsächlichen Emissionen im alltäglichen Einsatz hin. Emission Analytics verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass die Fahrzeuge für das WLTP-Verfahren optimiert wurden, um für deren Hersteller den *super-credit*-Status im Rahmen der europäischen Flottengrenzwerte zu erreichen (Emission Analytics 2019).

Die durchschnittlichen Emissionen von PHEV-Modellen im Praxistest lagen in dieser Untersuchung bei über 193,3 g CO₂/km. Eine Untersuchung von TNO & ICCT zeigt auch, dass die Divergenz zwischen Emissionswerten in Zulassung und Praxis bei Plug-In-Hybriden um ein Vielfaches höher liegt als bei Verbrennern: während letztere eine Abweichung von 25 % (Benziner), bzw. 30 % (Diesel) höheren Emissionen in der tatsächlichen Nutzung hatten, so betrogen die Emissionen für PHEV mehr als das

Doppelte vom angegebenen Wert (221 %) (ICCT 2019).¹⁴ Ähnlich eklatante Abweichungen den Emissionen „auf dem Papier“ und Verbräuchen in der praktischen Nutzung zeigen weitere Studien, beispielsweise durch das Center of Automotive Management (2019) oder eine Studie der Deutschen Umwelthilfe (2020).¹⁵ In diesen Studien zeigen sich für die untersuchten Plug-In-Hybride, dass die tatsächlichen Emissionen im Durchschnitt das Zwei- bis Dreifache der offiziellen Angaben betragen.

Abschließende Einschätzung: Mitnahmeeffekt für ökologisch zweifelhafte Modelle

Die Sonderregelung ist in ihrem Umfang zu gering, um mehr als einen Mitnahmeeffekt und Imagegewinn („emissionsarm“) zu generieren.

Aktuell profitieren von der Regelung zusätzlich vor allem leistungsstarke Plug-In-Hybride. Bisherige Studien zu den tatsächlichen Emissionen von PHEV lassen große Zweifel daran, dass insbesondere die Vielzahl an Modellen der Oberklasse, SUVs, Geländewagen tatsächlich auch in der Praxis emissionsarm gefahren werden können und damit einen Beitrag zu einem klimafreundlicheren Straßenverkehr leisten. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die tatsächlichen Verbräuche und Emissionen um ein Vielfaches höher liegen. Sowohl die steuerliche Förderung über die Kfz-Steuer, über Kaufprämien für PHEVs, einkommenssteuerrechtliche Anreize für Dienstwagen oder auch das Label „emissionsarm“ sind kein sinnvoller Beitrag zu einem klimafreundlicheren Straßenverkehr.

¹⁴ Untersucht wurde das Fahrverhalten von über 30,000 niederländischen Fahrer*innen mit einer Tankkarte.

¹⁵ Weitere Untersuchungen zu der Diskrepanz von TNO (www.tno.nl/en/focus-areas/traffic-transport/roadmaps/sustainable-traffic-and-transport/sustainable-mobility-and-logistics/improving-air-quality-by-monitoring-real-world-emissions/overview-of-reports-of-actual-fuel-consumption-by-passenger-cars/) als auch The Miles Consultancy (<https://themilesconsultancy.com/new-analysis-plug-hybrid-car-mpg-emissions-expected-spark-debate-suitability-fleet-operation/>) Eine Übersicht von BUND und VCD gibt einen Überblick zum Thema (BUND/VCD 2020).

2.4 Verlängerung der Kfz-Steuerbefreiung für BEV (§3d Steuerbefreiung für Elektrofahrzeuge)

2.4.1 Analyse der Regelung

Die bisher bereits geltende Steuerbefreiung für BEV war bis Ende 2020 begrenzt. In Anbetracht dessen, was eine Verlängerung zu erwarten, um die Nachfrage nach BEV mit zu fördern. Die Regelung sieht vor, dass alle BEV für 10 Jahre ab Erstzulassung von der Kfz-Steuer befreit werden, bis maximal Dezember 2030. Die Regelung gilt ohne Differenzierung für alle BEV – ohne Berücksichtigung von Größe, Gewicht, etc.

2.4.2 Einschätzung zur Regelung

Zwei Aspekte sind in der Bewertung zu betonen: werden durch den Anreiz mehr BEV gekauft bzw. was bedeutet die langfristige Befreiung für das Steueraufkommen aus der Kfz-Steuer?

Lenkungswirkung der Regelung

BEV werden grundsätzlich nach ihrem zulässigen Gesamtgewicht besteuert. Die Steuerhöhe beträgt beispielsweise im Bereich 1.600 bis 1.800 kg genau 50 Euro pro Jahr, die aufgrund der Befreiung aber nicht erhoben werden. Im Vergleich mit der Anreizwirkungen der Kaufprämien der Bundesregierung (Umweltbonus + Innovationsprämie¹⁶) von bis zu 9.000 Euro für ein BEV / 6.750 Euro für PHEV oder durch die Dienstwagenbesteuerung¹⁷ ist Anreizwirkung durch die Kfz-Steuerbefreiung (im Beispiel 50 Euro pro Jahr) marginal.

Fiskalische Wirkung

Mit Blick auf die Finanzierungsaufgabe der Kfz-Steuer muss davon ausgegangen werden, dass mit steigendem Anteil an BEV langfristig die Steuerbasis erodiert, wenn solch langfristige Befreiungen gewährt werden.

¹⁶ Gilt bis Ende 2021. Siehe www.adac.de/rund-ums-fahrzeug/elektromobilitaet/kaufen/foerderung-elektroautos/

¹⁷ Der zu versteuernde geldwerte Vorteil bei privater Nutzung liegt für PHEV bei 0,5 %, für BEV bei 0,25 % des Listenpreises.

2.5 Aufhebung der Regelung nach §18, Absatz 12: Entlastung von Nutzfahrzeugen

2.5.1 Analyse der Regelung

Die Reform sieht die Abschaffung einer bisherigen Übergangsregelung (§ 18 Absatz 12 des KraftStG) vor. Nach dieser wurden bisher Nutzfahrzeuge bis 3,5t mit dem Hubraum- und CO₂-basierten Tarifen für Pkw besteuert, wenn diese „theoretisch vor allem der Personenbeförderung dienen könnten“¹⁸. Würden diese Fahrzeuge nach dem gewichtsbasierten Tarif für Nutzfahrzeuge besteuert, fielen die Kfz-Steuerbelastung niedriger aus. Der Entwurf der Bundesregierung begründet die Abschaffung dieser Regelung einerseits damit, dass Handwerksbetriebe und größere Familien diese Fahrzeuge nutzen würden und diese „zukünftig nochmals höher besteuert“ würden, wenn die Regelung beibehalten würde. Die Abschaffung der bisherigen Regelung sieht die Bundesregierung als eine „begleitende Maßnahme, um die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie bewältigen zu können“¹⁹.

Das Ziel dieser Regelung der Kfz-Steuerreform ist also ein klima-/ innovationspolitisches Lenkungsziel. Grundsätzlich wird die Regelung die Kfz-Steuerbelastung für die betroffenen Nutzfahrzeuge deutlich reduzieren und das grundsätzliche Ziel der Bundesregierung, die Steuer stärker auf den CO₂-Emissionen der Fahrzeuge umzustellen, entgegenwirken. Im Kern zielt die Regelung auf die finanzielle Entlastung einer bestimmten Gruppe von Fahrzeugen ab.

2.5.2 Einschätzung zur Regelung

Wie viele Fahrzeuge sind betroffen?

Die jährlichen Neuzulassungen von Nutzfahrzeugen bis 3,5 t Gewicht sind im letzten Jahrzehnt stark

gestiegen – von jährlich knapp 200.000 Stück in 2010 auf über 300.000 in 2019.²⁰ Studien aus Großbritannien zeigen dort einen ähnlichen Trend hin zu leichten Nutzfahrzeugen, die zunehmend schwerere Lkw ersetzen. Mit diesem Trend verbunden sind nicht nur Klimawirkungen, sondern ebenso schlechtere Arbeitsbedingungen der Fahrer (Government Office for Science 2019).

Zum 1. Januar 2019 waren laut KBA²¹ in Deutschland über 2,6 Mio. Nutzfahrzeuge bis 3,5t zulässiger Gesamtmasse zugelassen. Diese leichten Nutzfahrzeuge (<3,5 t) machen damit über 83 % aller Nutzfahrzeuge in Deutschland aus.

Wie viele der Nutzfahrzeuge waren bisher von der Regelung betroffen und würden unter der Reform deutlich entlastet? Laut Zahlen der Bundesregierung waren im Jahr 43.007 neu zugelassene Nutzfahrzeuge (ca. 14 % aller Nfz in diesem Jahr) betroffen (Bundesregierung 2020).

Wie werden die Nfz nach der Reform besteuert und wie ändert sich ihre Kfz-Steuerlast?

Nach der Reform werden die Fahrzeuge gewichtsbezogen nach ihrer zulässigen Gesamtmasse besteuert:

Tabelle 5: Gewichtsbezogener Steuersatz für Nutzfahrzeuge bis 3,5t

| Gesamtgewicht in Kilogramm | Steuersatz in Euro je angefangene 200 Kilogramm Gesamtgewicht |
|----------------------------|---|
| Bis 2.000 | 11,25 |
| Über 2.000 bis 3.000 | 12,02 |
| Über 3.000 bis 3.500 | 12,78 |

Quelle: Zoll

¹⁸ Der Zoll legt diese Vorgabe wie folgt aus: a) das Fahrzeug muss über vier bis neun Sitzplätze (einschließlich des Fahrers) verfügen und der Anteil der Bodenfläche, der für die Personenbeförderung genutzt wird, muss mehr als die Hälfte der gesamten Nutzfläche betragen. Siehe: www.zoll.de/DE/Fachthemen/Steuern/Verkehrsteuer/n/Kraftfahrzeugsteuer/Grundsätze_Besteuerung/Regelungen-leichte-Nutzfahrzeuge/regelungen-leichte-nutzfahrzeuge_node.html

¹⁹ So der Gesetzentwurf der Bundesregierung in Teil B, zu Nummer 9.

²⁰ Siehe Daten der ACEA: www.acea.be/press-releases/article/commercial-vehicle-registrations-2.5-full-year-2019-5.7-in-december

²¹ Daten für 2020 wurden noch nicht veröffentlicht. Daten 2019: www.kba.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Statistik/Fahrzeuge/FZ/2019/fz25_2019.pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=8

An einem Beispielfahrzeug aus dieser Kategorie wird die Wirkung der Änderung deutlich. Angenommen wird ein leichtes Nutzfahrzeug mit Dieselantrieb, 2,8 t maximal zulässigem Gewicht, einem Hubraum von 1.950 cm³ und CO₂-Emissionen in Höhe von 159 g/km.²² Die Beispielrechnung illustriert die Dimension der Entlastung betroffener Fahrzeuge: ihre Steuer wird nahezu halbiert.

Tabelle 6: Vergleich Beispielfahrzeug Nutzfahrzeug

| Steuer vorher: nach Pkw-Tarif (entsprechend §18, Abs. 12) | Steuer nachher: nach Gewichtstarif |
|---|------------------------------------|
| 318 Euro | 160,58 Euro |

Quelle: eigene Berechnung

Abschließende Beurteilung

Der letzte Teil der Kfz-Steuerreform setzt eine Forderung um, die u. a. vom Zentralverband des deutschen Handwerks länger gefordert wurde.²³ Ob diese Entlastung wirtschaftspolitisch gerechtfertigt oder sinnvoll ist, soll hier nicht diskutiert werden.

Die Anreizwirkung der Regelung konterkariert das klimapolitische Ziel der Reform, die Besteuerung stärker an CO₂-Emissionen auszurichten und klimaschädliche Emissionen zu senken. Während die ersten Teile der Kfz-Steuerreform ökonomische Anreize für klimafreundlichere Fahrzeuge stärken, so bewirkt dieser Teil der Reform das genaue Gegenteil: die Änderung führt zu einer CO₂-emissionsunabhängigen Besteuerung ohne jegliche Lenkungswirkung in diesem Fahrzeugsegment.

²² Hintergrundinfo: Grundlage Vito Pro (https://voc.i.daimler.com/voc/de_de)

²³ Siehe beispielsweise: www.zdh.de/fileadmin/user_upload/themen/Steuer/Stellungnahmen/ZDH-Positionpapier_zur_Kfz-Steuer.pdf

3 Deutsche Pkw-Besteuerung im EU-Vergleich

Die Besteuerung des Erwerbs und Besitzes von Pkw in Deutschland ist im EU-Vergleich wenig fortschrittlich (vgl. Tabelle 7) und fällt auch in der absoluten Höhe vergleichsweise gering aus (DIW 2018). Dem System mangelt es daher an Lenkungswirkung, was sich auch in den hohen durchschnittlichen CO₂-Emissionen der Neuzulassungen widerspiegelt (vgl. Abbildung 5 und Abbildung 6).

Tabelle 7 gibt einen Überblick der Zulassungs- und Kfz-Steuern in EU-Staaten, Norwegen und der Schweiz. Schrittweise hat die Mehrzahl aller Staaten

Elemente einer **CO₂-Bepreisung in Zulassungs- und Kfz-Steuer** eingeführt und fortentwickelt (grau hervorgehoben).

24 von 30 Ländern (EU28 + Norwegen und der Schweiz) **erheben eine Zulassungssteuer** – zu meist differenziert nach CO₂-Emissionen oder Kraftstoffverbrauch oder basierend auf anderen Fahrzeugeigenschaften wie Motorleistung oder Gewicht. Lediglich Deutschland, Bulgarien, Litauen, Luxemburg, Estland und die Schweiz verzichten auf ein solch zentrales Lenkungsinstrument.

Tabelle 7: Überblick der Fahrzeugbesteuerung in EU28-Länder (CO₂- und verbrauchsbasierte Steuer hervorgehoben und grau unterlegt)

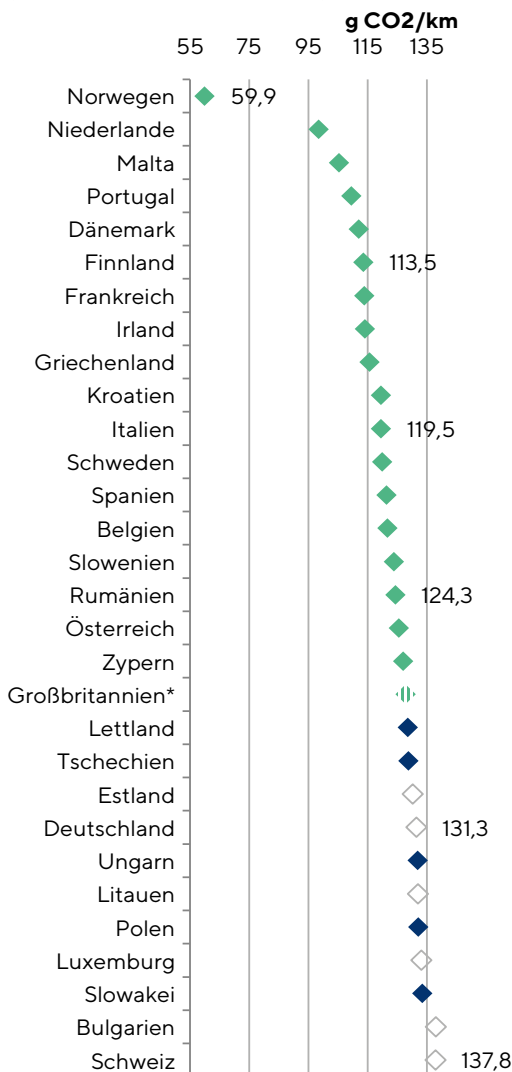
| Land | USt. | Steuer auf Pkw-Erwerb (Zulassungssteuer) | Steuer auf Pkw-Besitz (Kfz-Steuer) |
|-----------------------|----------------------------|---|---|
| Österreich | 20 % | Preis, CO₂-Emissionen , Kraftstoff, CO₂-basierter Malus | Motorleistung |
| Belgien | 21 % | CO₂-Emissionen , Hubraum, fallend mit Alter, Region, Bonus-Malus-System (Wallonie) | CO₂-Emissionen , Hubraum |
| Bulgarien | 20 % | - | Motorleistung, EU-Abgasnorm |
| Kroatien | 25 % | CO₂-Emissionen , Preis, Kraftstoff | Motorleistung, fallend mit Alter |
| Zypern | 19 % | CO₂-Emissionen , Hubraum | CO₂-Emissionen |
| Tschechien | 21 % | EU-Abgasnorm | Hubraum |
| Dänemark | 25 % | Verbrauch , Sicherheitsausstattung | Verbrauch , Gewicht |
| Estland | 20 % | - | - |
| Finnland | 24 % | CO₂-Emissionen , Preis | CO₂-Emissionen , Gewicht x Tage |
| Frankreich | 20 % | CO₂-basiertes Bonus-Malus-System | CO₂-Emissionen |
| Deutschland | 19 % | - | CO₂-Emissionen und Hubraum |
| Griechenland | 24 % | CO₂-Emissionen , Preis | CO₂-Emissionen oder Hubraum |
| Ungarn | 27 % | Hubraum, EU-Abgasnorm, fallend mit Alter | Motorleistung, fallend mit Alter |
| Irland | 23 % | CO₂-Emissionen , Preis | CO₂-Emissionen |
| Italien | 22 % | Kilowatt, Gewicht, Sitze, CO₂-basiertes Bonus-Malus-System | Motorleistung, EU-Abgasnorm, Kraftstoff |
| Lettland | 21 % | Gewicht, Kraftstoff | CO₂-Emissionen , Gewicht, Hubraum, Motorleistung |
| Litauen | 21 % | - | - |
| Luxemburg | 17 % | - | CO₂-Emissionen oder Hubraum |
| Malta | 18 % | CO₂-Emissionen , Preis, Fahrzeuglänge | CO₂-Emissionen , Fahrzeugalter |
| Niederlande | 21 % | CO₂-Emissionen , Kraftstoffeffizienz | CO₂-Emissionen , Gewicht, Region, Kraftstoff |
| Polen | 23 % | Hubraum | - |
| Portugal | 23 % | CO₂-Emissionen , Hubraum | CO₂-Emissionen und Hubraum |
| Rumänien | 19 % | CO₂-Emissionen , Hubraum, Abgaswerte | Hubraum |
| Slowakei | 20 % | Motorleistung, fallend mit Alter | Hubraum, steigt mit Alter |
| Slowenien | 22 % | CO₂-Emissionen , Preis | - |
| Spanien | 21 % | CO₂-Emissionen , Preis | Motorleistung |
| Schweden | 25 % | CO₂-basiertes Bonus-Malus-System (seit 1.7.2018) | CO₂-Emissionen , Gewicht |
| Großbritannien | 20 % | - (CO₂-basierte 'first year rate' of ownership tax) | Kraftstoff seit 2018; CO₂-Emissionen , Hubraum bis 2017 |
| Norwegen | 25 % | CO₂-Emissionen , Gewicht, Abgaswerte, Kraftstoff | Motor vehicle tax ersetzt durch "Traffic insurance tax" im Jahr 2018 |
| Schweiz | 7,7 % +4 % ¹ | - | Motorleistung, Hubraum, Gewicht, Kraftstoff |

Quelle: FÖS (2020), basierend auf ACEA Tax Guide (2019, 2020), ergänzt mit Corporate Vehicle Observatory (2016), Trafikkforsikringsforeningene (2017). ¹ Die Schweizer Automobilsteuer entspricht 4 % des Werts des importierten Fahrzeugs (ACEA 2017). Die Steuer ist beim Erwerb des Fahrzeugs fällig, aber sie entspricht eher einem Aufschlag auf die Mehrwertsteuer als der Zulassungssteuer in anderen Ländern.

Das Fehlen einer Zulassungssteuer spiegelt sich in den durchschnittlichen CO₂-Emissionen der Neuzulassungen im Jahr 2019 wieder (s. Abbildung 5). Die **Wirksamkeit einer Zulassungssteuer** als Lenkungsinstrument wurde auch in einigen Studien untersucht (siehe z. B. Alberini/Bareit 2017; European Environment Agency 2018; FÖS 2018; Gerlagh u. a. 2016; Malina 2016).

Abbildung 5: Zulassungssteuer und durchschnittliche CO₂-Emissionen (NEFZ) von Neuzulassungen, 2019

- ◇ Keine Zulassungssteuer
- ◆ CO₂- oder verbrauchsbasiert
- ◆ basierend auf anderen Fahrzeugeigenschaften (z. B. Alter, Gewicht, Hubraum)

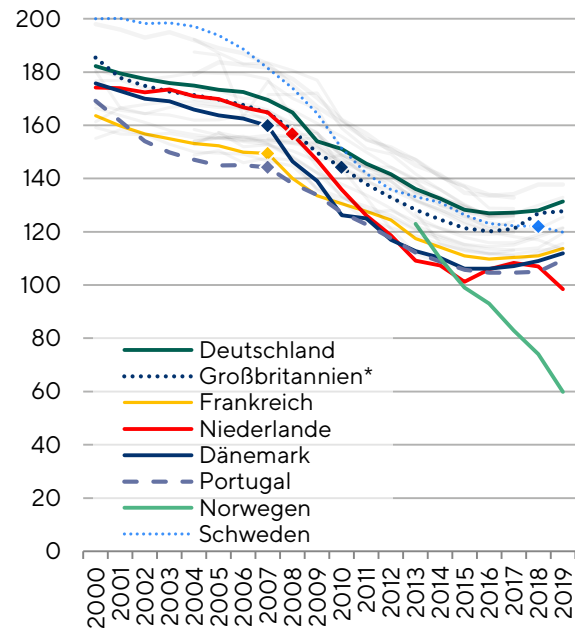


Quelle: eigene Darstellung basierend auf ACEA (2020), EEA (2020), FleetNews (2016), FÖS (2018, 2020), Statista (2017). * Die 'vehicle excise duty' (VED) in UK ist eine jährliche Kfz-Steuer; die erhöhte 'first year rate' der Kfz-Steuer stellt aber implizit eine Zulassungssteuer dar.

Ergänzt um **positive Anreize** (z. B. Kaufprämie oder Bonus) schafft ein solches System besonders starke finanzielle Anreize. Das Beispiel Deutschland legt aber nahe, dass die bloße Subventionierung emissionsarmer Pkw unzureichend ist. Die durchschnittlichen CO₂-Emissionen der Neuzulassungen sind zuletzt nicht gesunken, sondern zwischen 2016 und 2019 wieder stark gestiegen sind (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6: Durchschnittliche CO₂-Werte (in g/km nach NEFZ) neuzugelassener Pkw

Eine Raute symbolisiert den Zeitpunkt der Umstellung auf eine CO₂-basierte Zulassungssteuer bzw. first year rate in UK. Für Norwegen liegt der Zeitpunkt der Einführung vor Beginn der verfügbaren Datenreihe.



Quelle: FÖS (2020), eigene Darstellung auf Grundlage (ACEA 2019; Eurostat 2017; FleetNews 2016; ICCT 2019; Statista 2017)

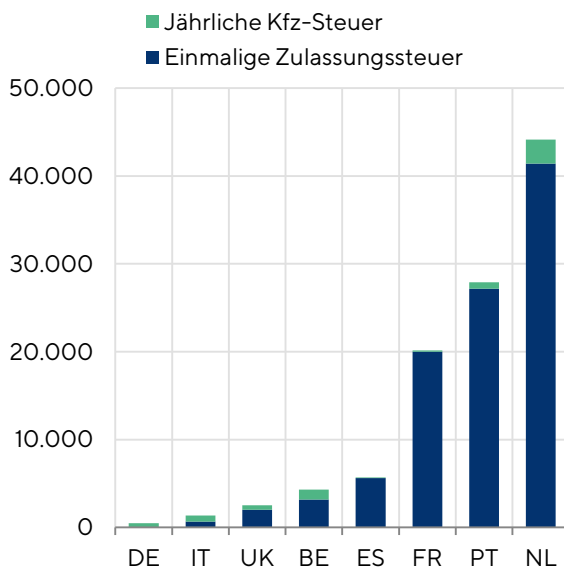
In den Ländern mit den geringsten Werten im Jahr 2019 (u. a. Norwegen, Niederlande, Malta, Frankreich) beläuft sich der **fiskalische Anreiz** (durch Zulassungs- und Kfz-Steuer) für Pkw mit hohen CO₂-Emissionen schnell auf mehrere zehntausend Euro (siehe z. B. ICCT u. a. 2018). Jedes zusätzliche Gramm über 151 g CO₂/km wird in der niederländischen Zulassungssteuer beispielsweise mit 424 Euro besteuert (ACEA 2020). Bei der Zulassung eines Pkw mit 195 g CO₂/km fallen rund 30.000 Euro Steuern an. Die Steuersätze in Norwegen und Malta sind ähnlich progressiv gestaffelt. Der französische Malus ist bei 191 g CO₂/km bzw. 20.000 Euro gedeckelt.

Die jährliche **Kfz-Steuer** kann einen fiskalischen Anreiz dieser Größenordnung nicht leisten und ist als Finanzierungsinstrument dafür auch ungeeignet. Zwar fällt in vielen EU-Ländern die Kfz-Steuer deutlich progressiver und höher aus als in Deutschland. Im Vergleich zu

den Zulassungssteuern ist ihr fiskalischer Anreiz aber auch dort vergleichsweise gering. Abbildung 7 veranschaulicht das für Deutschland, Italien, Großbritannien, Belgien, Spanien, Frankreich, Portugal und die Niederlande.

Die Abbildung (basierend auf FÖS 2018) zeigt die zu zahlende Zulassungs- und Kfz-Steuer im Jahr der Zulassung. Beispielfahrzeug ist hier ein Mercedes-Benz GLE350d mit 199 g CO₂/km (NEFZ) und 2.987 cm³ Hubraum und einem Bruttolistenpreis von rund 67.000 Euro. Mit 561 Euro jährlicher Kfz-Steuer ist das Auto für deutsche Verhältnisse sehr hoch besteuert. Im Ländervergleich fällt dieser Betrag kaum ins Gewicht.

Abbildung 7: Zu zahlender Steuerbetrag (Zulassungs- und Kfz-Steuer) im Jahr der Zulassung eines Pkw mit 199 g CO₂/km



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf den Berechnungen in FÖS (2018). Für Frankreich wurde die Anhebung des Deckels der Zulassungssteuer auf 20.000 Euro berücksichtigt (in FÖS (2018) lag dieser noch bei 10.000 Euro). Weitere Aktualisierungen wurden nicht vorgenommen.

Die **Einführung einer Zulassungssteuer in Deutschland** scheint mit Blick auf die fehlende Lenkungswirkung und den unzureichenden Fortschritt dringend notwendig.

4 Zusammenfassende Bewertung des Reformvorschlags: zu wenig ambitioniert und ungeeignet, um Kaufentscheidungen zu beeinflussen

Eine Bewertung des vorliegenden Entwurfs zur Kfz-Steuerreform muss sie vor allem am von der Bundesregierung formulierten Ziel messen, „ein(en) stärkere(n) Anreiz beim Neuwagenkauf hin zu verbrauchsärmeren Antrieben mit niedrigem CO₂-Emissionspotenzial“ darzustellen. Die Analyse zeigt: der Entwurf der Bundesregierung ist zu wenig ambitioniert, um eine solche Lenkungswirkung zu entfalten. Das von der Bundesregierung formulierte Argument, soziale Verteilungsfragen stünden einer ökologisch ambitionierteren Ausgestaltung entgegen, ist ebenso nicht stichhaltig. Der Blick auf die Entwicklungen der Emissionen im Verkehrssektor zeigt den dringenden Handlungsbedarf. Ein Blick auf andere europäische Länder und der Vergleich der Höhe einzelner Anreize der Kfz-Steuerreform im Vergleich mit anderen Anreizen zeigt, dass die Kfz-Steuer (allein) kein geeignetes Instrument ist, um Kaufentscheidungen hin zu emissionsärmeren Fahrzeugen zu beeinflussen.

Kann die Kfz-Steuer ein Lenkungsinstrument für mehr Klimaschutz sein?

Vorrangig ist die Besteuerung des Besitzes eines Kfz ein **Finanzierungsinstrument** und dient einer langfristig planbaren Finanzierung des Verkehrssektors. Die jährliche Steuerbelastung durch die Steuer macht im Vergleich zu den Anschaffungs- und Unterhaltskosten einem marginalen Anteil aus. Innerhalb dieses begrenzten Rahmens CO₂ stärker zu bepreisen bzw. Anreize für den Kauf emissionsfreier Fahrzeuge zu geben, ist sinnvoll, aber nicht geeignet, um effektive Anreize zum Kauf klimafreundlicherer Fahrzeuge zu geben. Mit den vorgeschlagenen Steuersätzen bleibt die Bundesregierung hinter dem Ambitionsgrad zurück, der nötig ist, um die Klimaziele im Verkehrssektor zu erreichen.

Die Beispiele zur höheren Belastung besonders klimaschädlicher Fahrzeuge²⁴ als auch der Steuernachlass für emissionsärmere²⁵ Fahrzeuge (30 Euro p.a. für fünf

Jahre) machen deutlich, dass diese Anreize zu niedrig sind, um eine Kaufentscheidung zu beeinflussen.

Ökologische Ambition und eine soziale gerechte Ausgestaltung sind kein Gegensatz.

Der Gesetzentwurf argumentiert, dass eine starke klimapolitische Lenkung sozialen Aspekten („bezahlbare und sozial gerechte Mobilität“ / Kaufentscheidung „ohne Verbote und „Strafabgabe“) entgegenstehe. Dies ist der konkreten Ausgestaltung des Entwurfs geschuldet.²⁶ Mit einer ambitionierteren Reform könnten klimafreundlichere Kleinwagen sehr wohl bei der Kfz-Steuer auch entlastet werden – ohne dass die gesamten Einnahmen sinken.²⁷

Mit Blick darauf, dass niedrige Einkommensgruppen überproportional von den negativen Folgen des Klimawandels betroffen sind, ist es ökonomisch, ökologisch und sozialpolitisch richtig, CO₂-intensive Fahrzeuge höher zu besteuern. Dem gegenüber stehen aber auch viele Gestaltungsmöglichkeiten, um Menschen, die weniger klimaschädliche Fahrzeuge fahren, zu entlasten, bzw. die Steuereinnahmen so zu nutzen, dass diese dem sozialen Ausgleich dienen²⁸.

Der europäische Vergleich zeigt: Kaufentscheidungen werden durch andere Anreize beeinflusst.

Der Blick auf unseren europäischen Nachbarn macht klar, dass CO₂-basierte **Zulassungssteuern / Bonus-Malus-Systeme mit positiven & negativen Kaufanreizen** das Instrument der Wahl sind. Sie werden bereits in vielen Ländern eingesetzt, um Angebot und Nachfrage für Kfz in eine weniger klimaschädliche Richtung zu lenken. In diesen Ländern haben neu zugelassene Fahrzeuge auch durchschnittlich deutlich niedrigere CO₂-Emissionen als in Ländern ohne diese Instrumente.

Eine aufkommensneutrale Ausgestaltung, bei der die Einnahmen aus Zulassungssteuern (Malus) genutzt werden, um Bonus-Zahlungen (Kaufprämien) für emissionsfreie Fahrzeuge zu finanzieren, hat zusätzlich den Vorteil, dass die Anreize für den Wandel hin zu klima-

²⁴ So steigt selbst für sehr klimaschädliche Pkw mit 200 gCO₂/km die jährliche Kfz-Steuer nur um 70 Euro (vgl. Abbildung 1).

²⁵ Hinzu kommen die Zweifel an der aktuellen Messung der CO₂-Emissionen von PHEV.

²⁶ Insb. durch die Beibehaltung der Hubraumkomponente und (sehr leichten) Erhöhung der CO₂-Komponente.

²⁷ Der Reformentwurf des FÖS beispielsweise ersetzt die Hubraumkomponente durch eine Gewichtskomponente mit hohem Freigewicht, welches Kleinwagen unter einer Tonne steuerfrei lässt (vgl. S.22 in FÖS 2020).

²⁸ Siehe Kapitel 5 in (FÖS 2020).

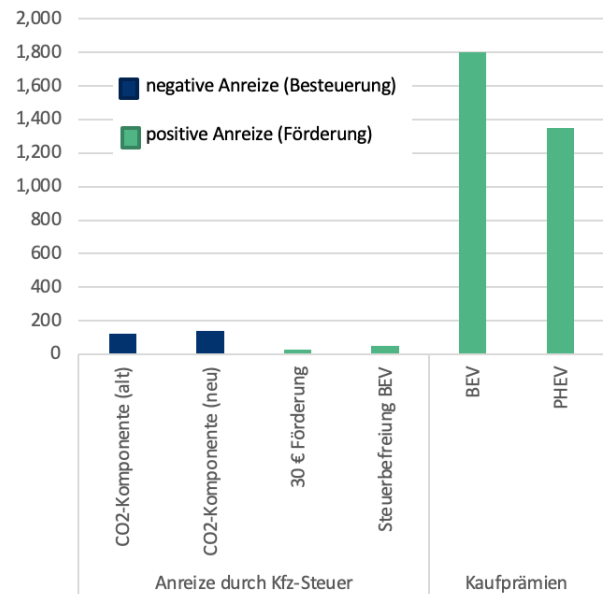
freundlicheren Antrieben aus dem Verkehrssektor heraus finanziert wird.²⁹

Die Höhe der positiven wie negativen Anreize der Kfz-Steuer sind klein im Vergleich zu anderen

Andere Anreize neben der Kfz-Steuer haben eine wesentlich größere Anreizwirkung auf Kaufentscheidungen. In Deutschland existiert mit dem Umweltbonus (und der Innovationsprämie) bereits ein großzügiger Kaufanreiz für BEV (9.000 Euro) und PHEV (6.750 Euro) – finanziert durch alle Steuerzahler*innen über den Bundeshaushalt, unabhängig vom eigenen Pkw-Besitz. Die einkommenssteuerrechtlichen Vorteile für die Nutzung von Dienstwagen oder auch die Anreize durch die unterschiedlichen Kosten³⁰ (Wertverlust, Betriebs-, Fix- und Werkstattkosten) übersteigen die Anreize durch die Kfz-Steuer deutlich.

Abbildung 8 vergleicht die Anreize, die von der Kfz-Steuerreform ausgehen mit denen der Kaufprämien für BEV und PHEV. Dafür wird eine Betrachtungsdauer von fünf Jahren nach Neuwagenkauf zugrunde gelegt. Durch die Erhöhung der CO₂-Komponente ergibt sich für den Durchschnitt der Neuzulassungen (157 g CO₂/km) eine Erhöhung der jährlichen Kfz-Steuer von 124 Euro auf 139,80 Euro; die Förderung emissionsärmerer Pkw kommt auf maximal 30 Euro pro Jahr. Die Kfz-Steuerbefreiung von BEV setzt einen zusätzlichen Impuls von jährlich rund 50 Euro. All diese positiven wie negativen Anreize fallen sehr gering aus im Vergleich mit Kaufprämien für BEV oder PHEV, auch wenn man deren Anreizwirkungen über die Dauer von fünf Jahren streckt.

Abbildung 8: Vergleichende Darstellung finanzieller Anreize der Kfz-Steuer und Kaufprämien pro Jahr (über 5 Jahre)



Quelle: Eigene Darstellung. Für die Berechnung der CO₂-Komponente wurde der Durchschnittswert der Pkw-Neuzulassungen (157 g CO₂/km) zugrunde gelegt, für die BEV-Befreiung ein BEV zwischen 1.600 und 1.800 kg zulässige Gesamtmasse.

²⁹ Eine solche Zulassungssteuer würde die Anreize für mehr Klimaschutz stärken und zusätzlich die Steuerzahler entlasten. Ein Konzept für eine klimapolitisch ambitionierte Zulassungssteuer wurde vom FÖS (2020) erarbeitet.

³⁰ Der Autokosten-Rechner des ADAC gibt eine Übersicht zu den monatlichen Kosten für unterschiedliche Pkw-Modelle: <https://www.adac.de/infotestrat/autodatenbank/autokosten/default.aspx>

LITERATURVERZEICHNIS

- ACEA (2017): ACEA Tax Guide 2017. Abrufbar unter: www.acea.be/uploads/news_documents/ACEA_Tax_Guide_2017.pdf
- ACEA (2019): ACEA Tax Guide 2019. Abrufbar unter: www.acea.be/uploads/news_documents/ACEA_Tax_Guide_2019.pdf
- ACEA (2020): ACEA Tax Guide 2020. Abrufbar unter: https://acea.be/uploads/news_documents/ACEA_Tax_Guide_2020.pdf
- ADAC (2019): ADAC Autokosten Herbst/Winter 2019/2020. Abrufbar unter: www.adac.de/_mmm/pdf/autokostenuuebersicht_a-d_47086.pdf
- Alberini, A., Bareit, M. (2017): The effect of registration taxes on new car sales and emissions: Evidence from Switzerland. In: Resource and Energy Economics. Abrufbar unter: <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0928765516302615>
- BMF (2020a). Bundesfinanzministerium - Reform der Kfz-Steuer - Klare Anreize für eine klimafreundlichere Mobilität. Abrufbar unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2020/06/2020-06-12-Kfz-Steuer-Reform.html>
- BMF (2020b): Gesetzentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes. Abrufbar unter: www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_III/19_Legislaturperiode/2020-06-12-7-Aenderung-Kraftfahrzeugsteuergesetz/1-Regierungsentwurf.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- Bundesregierung (2020). klimafreundliche, bezahlbare Mobilität. Startseite. Abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/kfz-steuer-1759368>
- BUND, VCD (2020): Plug-In-Hybride: saubere Lösung oder grüne Mogelpackung?. Berlin. Abrufbar unter: https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/mobilitaet/mobilitaet_plug-in-hybride_fakten.pdf
- Bundesregierung (2020): Antwort der Bundesregierung: Ökologische Lenkungswirkung der geplanten Kfz-Steuerreform. Berlin.
- Center of Automotive Management (CAM) Electromobility Report (2019). Abrufbar unter: https://autoinstitut.de/index.htm_files/E-Mobility_Q3_2019.pdf
- Corporate Vehicle Observatory (2016): Mobility 2016 – taxation guide. Abrufbar unter: www.corporate-vehicle-observatory.com/sites/cvo/files/media/cvo_mobility_taxation_guide_full.pdf
- DIW (2018): Diesel: Kraftstoff und Pkw-Nutzung europaweit steuerlich bevorzugt, Besteuerung in Deutschland reformbedürftig. In: DIW Wochenbericht. Jg. 32, S. 686–695.
- Deutsche Umwelthilfe (2020): Hintergrundpapier Plug-in Hybride. Abrufbar unter: <https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/deutsche-umwelthilfe-belegt-besondere-klimaschaedlichkeit-von-plug-in-hybriden-bundesregierung-muss/>
- EEA (2020): Monitoring of CO2 emissions from passenger cars – Regulation (EU) 2019/631. Abrufbar unter: www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/co2-cars-emission-18
- Emission Analytics (2019): Plug-In Hybrids Without Behavioural Compliance Risk Failure. Abrufbar unter: <https://www.emissionsanalytics.com/news/2020/1/8/plug-in-hybrids-without-behavioural-compliance-risk-failure>
- European Environment Agency (2018): Appropriate taxes and incentives do affect purchases of new cars. .Abrufbar unter: <https://www.eea.europa.eu/themes/transport/vehicles-taxation>
- Eurostat (2017): Average carbon dioxide emissions per km from new passenger cars. Abrufbar unter: ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/t2020_rk330_esmsip2.htm
- FleetNews (2016): Average new car CO2 emissions fall by 3.2% across Europe. Abrufbar unter: www.fleetnews.co.uk/news/manufacture-news/2016/03/01/average-new-car-co2-emissions-fall-by-32-across-europeEuro
- FÖS (2018): A comparison of CO2-based car taxation in EU-28, Norway and Switzerland. .Abrufbar unter: http://www.foes.de/pdf/2018-03_FOES_vehicle%20taxation.pdf

- FÖS (2020): Reformvorschlag Kfz-Steuer: Wie eine Zulassungssteuer Klimaschutz im Verkehr voranbringen kann. Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2020/2020-03_FOES_Reform-Kfz-Steuer.pdf
- Gerlagh, R., van den Bijgaart, I., Nijland, H., Michielsen, T. (2016): Fiscal policy and CO2 emissions of new passenger cars in the EU. In: Environmental and Resource Economics. Abrufbar unter: <http://link.springer.com/10.1007/s10640-016-0067-6>
- Government Office for Science (2019): A time of unprecedented change in the transport system. London. Abrufbar unter: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/780868/future_of_mobility_final.pdf
- ICCT, Mock, P., Yang, Z. (2018): Using vehicle taxation policy to lower transport emissions. Abrufbar unter: www.theicct.org/sites/default/files/publications/EU_vehicle_taxation_Report_20181214_0.pdf
- ICCT (2019): From Laboratory to Road - A 2018 Update of Official and „Real-World“ Fuel Consumption and CO2 Values for Passenger Cars in Europe. Abrufbar unter: <https://theicct.org/publications/laboratory-road-2018-update>
- KBA (2020): Fahrzeugzulassungen (FZ) Neuzulassungen von Kraftfahrzeugen nach Umwelt-Merkmalen Jahr 2019. Abrufbar unter: www.kba.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Statistik/Fahrzeuge/FZ/2019/fz14_2019_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=6
- Malina, C. (2016): The Environmental Impact of Vehicle Circulation Tax Reform in Germany. In: CAWM Discussion Paper, Centrum für Angewandte Wirtschaftsforschung Münster. Nr. 86. Abrufbar unter: https://www.wiwi.uni-muenster.de/cawm/sites/cawm/files/cawm/download/Diskussionspapiere/cawm_dp86.pdf
- Öko-Institut e.V. (2020): Treibhausgasminderungswirkung des Klimaschutzprogramms 2030. Abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-03-05_climate-change_12-2020_treibhausgasminderungswirkungen-klimaschutzprogramm-2030.docx_.pdf
- Prognos (2020): Energiewirtschaftliche Projektionen und Folgeabschätzungen 2030/2050. Berlin.
- Statista (2017): Schweiz - Durchschnittliche CO2-Emissionen neuer Personenwagen. Abrufbar unter: de.statista.com/statistik/daten/studie/787621/umfrage/durchschnittliche-co2-emissionen-neuer-personenwagen-in-der-schweiz/
- Trafikkforsikringsforeningen (2017): Q&A about the motor insurance tax. Abrufbar unter: www.tff.no/en/informasjon/q--a-about-the-motor-insurance-tax/

ANHANG

Tabelle 8: Vergleich der alten und neuen CO₂-Komponente nach Segment, in Euro

| Segment | Anzahl NZ 2019 | g CO ₂ /km | alte CO ₂ -Komponente | neue CO ₂ -Komponente | Differenz |
|--------------------------|----------------|-----------------------|----------------------------------|----------------------------------|-----------|
| Minis | 230.495 | 129,0 | 68,0 | 70,8 | 2,8 |
| Kleinwagen | 485.891 | 129,5 | 69,0 | 70,8 | 1,8 |
| Kompaktklasse | 737.985 | 144,0 | 98,0 | 106,5 | 8,5 |
| Mini-Vans | 83.887 | 154,5 | 119,0 | 131,5 | 12,5 |
| Mittelklasse | 371.300 | 155,9 | 121,8 | 134,0 | 12,2 |
| Durchschnitts-Pkw | | 157,0 | 124,0 | 139,8 | 15,8 |
| SUVs | 762.490 | 159,8 | 129,6 | 145,6 | 16,0 |
| Obere Mittelklasse | 131.286 | 170,3 | 150,6 | 177,5 | 26,9 |
| Großraum-Vans | 120.727 | 177,3 | 164,6 | 198,8 | 34,2 |
| Oberklasse | 28.378 | 192,9 | 195,8 | 249,8 | 54,0 |
| Geländewagen | 365.121 | 197,9 | 205,8 | 268,0 | 62,2 |
| Sportwagen | 43.712 | 218,4 | 246,8 | 352,0 | 105,2 |

Quelle: eigene Berechnung und Darstellung auf Grundlage BMF (2020) und KBA (2020)

Tabelle 9: Vergleich der alten und neuen CO₂-Komponente (Beispielfahrzeuge der Segmente), in Euro

| Segment | häufigstes Modell | Anzahl NZ 2019 | g CO ₂ /km | alte CO ₂ -Komponente | neue CO ₂ -Komponente | Differenz |
|--------------------------|-------------------|----------------|-----------------------|----------------------------------|----------------------------------|-----------|
| Minis | Fiat 500 | 37.503 | 146,1 | 102,2 | 111,5 | 9,3 |
| Kleinwagen | VW Polo | 61.286 | 134,9 | 79,8 | 81,8 | 2,0 |
| Kompaktklasse | VW Golf | 204.550 | 140,5 | 91,0 | 96,5 | 5,5 |
| Mini-Vans | Mercedes B-Klasse | 33.709 | 146,0 | 102,0 | 111,5 | 9,5 |
| Mittelklasse | Mercedes C-Kl. | 64.403 | 164,2 | 138,4 | 160,1 | 21,7 |
| Durchschnitts-Pkw | | | 157,0 | 124,0 | 139,8 | 15,8 |
| SUVs | VW T-ROC | 58.898 | 155,5 | 121,0 | 134,0 | 13,0 |
| Obere Mittelklasse | AUDI A6, S6, RS | 44.037 | 181,5 | 173,0 | 212,4 | 39,4 |
| Großraum-Vans | VW TOURAN | 39.847 | 157,9 | 125,8 | 139,8 | 14,0 |
| Oberklasse | Mercedes S-Klasse | 4.450 | 212,7 | 235,4 | 328,0 | 92,6 |
| Geländewagen | VW TIGUAN | 87.771 | 178,8 | 167,6 | 202,2 | 34,6 |
| Sportwagen | PORSCHE 911 | 7.884 | 244,0 | 298,0 | 456,0 | 158,0 |

Quelle: eigene Berechnung und Darstellung auf Grundlage BMF (2020) und KBA (2020)

IMPRESSUM

Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS)

Schwedenstraße 15a

13357 Berlin

www.foes.de

