



# Faire Preise im Straßenverkehr

Leitlinien für eine klimagerechte, effiziente und sozial ausgewogene Reform der Steuern, Abgaben und Subventionen rund um den Pkw

**DISKUSSIONSPAPIER**



Agora Verkehrswende  
Anna-Louisa-Karsch-Str. 2 | 10178 Berlin  
T: +49 (0) 30 700 1435-000  
F: +49 (0) 30 700 1435-129  
[www.agora-verkehrswende.de](http://www.agora-verkehrswende.de)  
[info@agora-verkehrswende.de](mailto:info@agora-verkehrswende.de)

24.02.2022

**Projektleitung**

Dr. Carl-Friedrich Elmer  
Projektleiter Verkehrsökonomie  
[carl-friedrich.elmer@agora-verkehrswende.de](mailto:carl-friedrich.elmer@agora-verkehrswende.de)

Benjamin Fischer  
Projektleiter Verkehrsökonomie  
[benjamin.fischer@agora-verkehrswende.de](mailto:benjamin.fischer@agora-verkehrswende.de)

Titelbild: [istock.com/querbeet](https://www.istock.com/querbeet)

# Inhalt

Kernaussagen .....	4
1 Einleitung.....	6
1.1 Ausgangslage: Ein Jahrzehnt großer Herausforderungen für die Verkehrspolitik .....	6
1.2 Hebel der Verkehrswende.....	10
1.3 Kriterien der Instrumentenwahl und -ausgestaltung.....	11
1.4 Fokus und Aufbau des Papiers.....	12
2 CO <sub>2</sub> -Bepreisung: Preisfad anheben und Mindestniveau absichern.....	15
2.1 Ausgangslage .....	15
2.2 Reformvorschlag .....	16
3 Fahrleistungsabhängige Pkw-Maut: Finanzierungsgrundlagen stabilisieren und Verkehr effizient lenken.....	19
3.1 Ausgangslage .....	19
3.2 Reformvorschlag .....	20
4 Kfz-Steuer: Wirksamkeit erhöhen durch Fokus auf die Kaufentscheidung.....	22
4.1 Ausgangslage .....	22
4.2 Reformvorschlag .....	23
4.3 Ergänzung oder Substitution der Kfz-Steuer als Besitzsteuer.....	27
5 Umweltbonus und Innovationsprämie: Degressive Ausgestaltung und Ausrichtung an klimapolitischem Nutzen.....	29
5.1 Ausgangslage .....	29
5.2 Reformvorschlag .....	30
6 Steuerliche Behandlung von Firmenwagen: Sozial ungerechtes Dienstwagenprivileg abbauen, ökologische Anreize gezielt setzen.....	32
6.1 Ausgangslage .....	32
6.2 Reformvorschlag .....	34
7 Konzept für eine Dekade der Verkehrswende .....	37
7.1 Gesamtkonzept statt loser Instrumentensammlung.....	37
7.2 Fitness-Check: Instrument in, Instrument out.....	37
7.3 Hebelwirkung optimieren .....	38
7.4 Antizipative Verkehrspolitik: Die Transformationsdynamik frühzeitig mitdenken.....	39
7.5 Die Arbeit an einer „Charta der Fairkehrswende“ muss jetzt beginnen.....	39
Weiterführende Literatur .....	43

# Kernaussagen

## 1. Die Politik muss heute das Abgaben- und Steuersystem für den Pkw-Verkehr neu ausrichten, um die enormen Herausforderungen der kommenden Jahre bewältigen zu können.

Die bestehenden Steuern, Abgaben, Subventionen und Förderprogramme im Verkehr tragen nicht den klima-, verkehrs- und haushaltspolitischen Notwendigkeiten Rechnung, die im Laufe dieses Jahrzehnts immer stärker hervortreten werden. Ihre Gesamtarchitektur entstammt größtenteils aus der Hochphase der fossilen Energieversorgung, weist aber nicht in die klimaneutrale Zukunft. Die bisher auf einzelinstrumenteller Ebene erfolgten Anpassungen sind Stückwerk. Um die fiskalischen Politikinstrumente über die laufende Legislaturperiode und auch über das Jahr 2030 hinaus fit für die notwendige Verkehrswende zu machen, sind diese an die gegenwärtigen wie zukünftigen Erfordernisse anzupassen, aufeinander abzustimmen und zielgerichtet um zukunftsfeste und intelligente Lösungen zu ergänzen. Eine neue Fiskalarchitektur muss vor allem sicherstellen, dass der Pkw-Verkehr seinen Beitrag zum Erreichen der Klimaziele leistet, dass hochwertige Verkehrsinfrastrukturen und Mobilitätsangebote für alle finanziert werden können sowie dass die Konkurrenz um die knappe Ressource öffentlicher Raum entschärft wird und Straßenkapazitäten nicht überlastet werden. Dies muss gleichermaßen ökonomisch effizient und sozial ausgewogen gelingen.

## 2. Eine klug austarierte Fiskalarchitektur ist eine Gesamtkonzeption unter Berücksichtigung instrumenteller Wechselwirkungen und antizipiert die anstehende Transformation.

Tragende Säulen der fiskalischen Architektur zur Emissionsminderung des Verkehrs sind zum einen Instrumente, die primär beim Aktivitätsniveau und der Verkehrsmittelwahl ansetzen, indem sie die (relativen) Preise für verschiedene Mobilitätsformen ändern, und zum anderen solche, die zuvorderst auf eine Beeinflussung der Fahrzeugeigenschaften abzielen. Einige Instrumente adressieren mehr als einen Hebel, weshalb sie gut aufeinander abzustimmen und Synergien und Konkurrenzen zu beachten sind. Eine sorgfältige und auch regelmäßig zu prüfende Abstimmung ist auch deshalb notwendig, da sich die Bedeutung der einzelnen Instrumente im Verlauf des Transformationsprozesses ändert – neben solchen mit stetig wachsender oder stetig sinkender Bedeutung hinsichtlich Klimaschutz und Aufkommenssicherung, kommt für andere Instrumente nur eine temporäre Rolle infrage.

## 3. Die nationale Fiskalarchitektur ergänzt die klimapolitischen Rahmenbedingungen und Instrumente, die auf europäischer Ebene für den Pkw-Verkehr gesetzt werden.

Wechselwirkungen bestehen insbesondere auch zu den auf europäischer Ebene angesiedelten klimapolitischen Instrumenten für den Pkw-Verkehr. Von besonderer Bedeutung ist das Zusammenspiel von EU-Flottengrenzwerten und fiskalischen Anreizstrukturen beim Fahrzeugkauf auf nationaler Ebene. Bei wohlüberlegter, ambitionierter Ausgestaltung können sich beide Regulierungsansätze so ergänzen, dass sie gemeinsam das volle Potenzial zur Flottentransformation erschließen. In der mittleren Frist ergibt sich überdies mit dem vorgesehenen Übergang des CO<sub>2</sub>-Zertifikatehandels für Kraftstoffe von der nationalen auf die europäische Ebene wichtiger Koordinierungsbedarf.

**4. Die Kernelemente eines klimapolitisch wirksamen, volkswirtschaftlich effizienten, fiskalisch zukunftsfesten und sozial ausgewogenen Instrumentenportfolios sind aus unserer Sicht:**

- a. **Anhebung des CO<sub>2</sub>-Preispfades** für den Brennstoffemissionshandel sowie – nach dessen mittelfristiger Überführung in ein europäisches Handelssystem – **Sicherstellung eines angemessenen Mindestpreises** über die Energiebesteuerung; Entwicklung eines praktikablen Modells für eine **Klimaprämie** zur Einnahmerückverteilung, aber **keine Anhebung der Entfernungspauschale**, sondern deren Überführung in ein sozial ausgewogeneres **Mobilitätsgeld**
- b. Unverzögliche Vorbereitung und mittelfristige Einführung einer intelligenten, **fahrleistungsabhängigen Pkw-Maut als stabiles Finanzierungsinstrument** für die Verkehrsinfrastruktur und nachhaltige Mobilitätsangebote sowie zur verbesserten Verkehrslenkung
- c. **Strukturelle Reform der Kfz-Besteuerung:** Einführung eines deutlichen, **bei der Erstzulassung ansetzenden Preissignals** als zentrales nationales Steuerungsinstrument für die Transformation der Fahrzeugflotte und zur Gegenfinanzierung von Umweltbonus/Innovationsprämie; Abschaffung der jährlichen Kfz-Steuer für alle Pkw bei Maut-Einführung
- d. Reform der **Förderung elektrisch angetriebener Pkw** durch eine degressive Ausgestaltung und stärkere **Ausrichtung am tatsächlichen Klimaschutzbeitrag** – sowohl für Plug-in-Hybride als auch für vollelektrische Pkw
- e. **Abschaffung von steuerlichen Privilegien und Fehlanreizen bei der privaten Dienstwagennutzung** durch die ökologisch differenzierte Anhebung des zu versteuernden geldwerten Vorteils und Berücksichtigung der privaten Fahrleistung sowie ergänzende Sonderabschreibungsregeln für vollelektrische Firmenwagen

# 1 Einleitung

## 1.1 Ausgangslage: Ein Jahrzehnt großer Herausforderungen für die Verkehrspolitik

Die deutsche Verkehrspolitik steht vor enormen Herausforderungen. Zuvorderst ist die klimapolitische Herausforderung zu nennen, die auch im Mittelpunkt der in diesem Diskussionspapier vorgeschlagenen Umgestaltung des Abgaben- und Steuersystems steht. Daneben stellen sich – gerade in der Zeit nach der Corona-Krise – aber auch budgetäre Herausforderungen für die öffentlichen Haushalte sowie solche hinsichtlich der Konkurrenz um knappen öffentlichen Raum und überbelasteter Infrastrukturkapazitäten. Zugleich befindet sich der Sektor in einem technologischen Wandel in Richtung Elektrifizierung und Digitalisierung, nicht zuletzt bedingt durch diese Herausforderungen.

Das gegenwärtige Portfolio fiskalischer Instrumente im Verkehr ist nicht geeignet, um die anstehenden Aufgaben in einem sich wandelnden Umfeld erfolgreich zu meistern. Für eine gelingende Verkehrswende ist es unumgänglich, parallel zu regulatorischen Anpassungen, beispielsweise im Straßenverkehrsrecht, und infrastrukturellen Weichenstellungen die Fiskalarchitektur im Verkehrssektor neu auszurichten. Hierfür ist eine gesamthafte, in sich konsistente Reform der fiskalischen Rahmenbedingungen notwendig, die Konflikte und Synergien – sowohl hinsichtlich ihrer Wirkweise als auch ihrer Akzeptanz – zwischen einzelnen Instrumenten von Beginn an mitdenkt. Eine isolierte Betrachtung einzelner instrumenteller Reformen kann hingegen kontraproduktive Wechselwirkungen mit sich bringen und die Konsistenz des *Policy Mix* unterminieren.

Es ist Aufgabe der neuen Bundesregierung, als Bestandteil einer vorausschauenden Gesamtstrategie für den Verkehrssektor eine den Herausforderungen gerecht werdende, zukunftsfeste Fiskalarchitektur zu konzipieren und schnellstmöglich umzusetzen. Denn ob die für den Klimaschutz unumgängliche Verkehrswende bis 2030 entscheidende Schritte machen kann, wird maßgeblich durch das politische Handeln in der laufenden Legislaturperiode entschieden. Gerade die auf Investitionsentscheidungen abzielenden Anreizinstrumente sind schnellstmöglich auf den Weg zu bringen, denn ein Neuwagen, der heute gekauft wird, wird bis weit über 2030 hinaus im Bestand bleiben. Abgaben und Förderungen, die in der Vergangenheit liegende Investitionsentscheidungen berühren, sollten aus Gründen des Vertrauensschutzes behutsam beziehungsweise mit ausreichend Vorlaufzeit geändert werden, um Zeit für Anpassungsreaktionen zu ermöglichen. Das Zeitfenster für politisches Handeln, in dem erfolgreicher Klimaschutz bis 2030 ermöglicht werden kann, schließt sich daher bereits innerhalb dieser Legislaturperiode.

Der Koalitionsvertrag der neuen Regierung setzt dem, wie die Verkehrswende gestaltet werden kann, einen politischen Rahmen. Während er das Zielbild der vorangegangenen Regierung in Bezug auf die Minderung von Treibhausgasemissionen bestätigt, und auch mit ambitionierten Maßnahmen im Verkehrssektor aufwartet (zum Beispiel in Bezug auf die Verbreitung von Elektrofahrzeugen), gibt es bei den dafür erforderlichen Politikinstrumenten erhebliche Leerstellen.

Besonders ausgeprägt sind diese im Bereich der Fiskalarchitektur. Einige der entscheidenden fiskalischen Instrumente werden nur in vagen Formulierungen erwähnt, manche nur mit geringer Ambition aufgegriffen und andere fehlen vollständig. Andererseits wird aber auch keiner der Hauptbestandteile einer konsistenten Fiskalarchitektur explizit durch den Regierungsvertrag ausgeschlossen. Bereits angekündigt ist zudem ein Klimaschutz-Sofortprogramm, das „mit allen notwendigen Gesetzen, Verordnungen und Maßnahmen“ ausgestattet werden soll. Angesichts der unbestreitbaren Notwendigkeit schneller Fortschritte beim Klimaschutz im Verkehr könnte diese Formulierung letztlich auch für die Reform der Fiskalarchitektur ein „Passepartout“ sein.

Der Handlungsrahmen der Ampelregierung wird jedoch nicht ausschließlich durch den Koalitionsvertrag definiert. Ihre Politik wird insbesondere von den recht konkreten Notwendigkeiten eingerahmt, die sich aus dem Grundgesetz ergeben. Von übergeordneter Bedeutung ist hierbei das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) von April 2021, das die Verantwortung des Staates für eine effektive Klimaschutzpolitik gestärkt und letztlich eine Novellierung des KSG bewirkt hat. Darin enthalten sind jahresscharfe, sektorspezifische Emissionshöchstmengen, einschließlich eines Nachsteuerungsmechanismus, der bei Zielverfehlung Sofortprogramme mit weiteren Klimaschutzmaßnahmen vorsieht. Relevant sind darüber hinaus auch die haushaltspolitischen Schranken, die sich aus der Schuldenbremse ergeben. Hinzu kommen die Vorgaben auf europäischer Ebene.

### 1.1.1 Drei Jahrzehnte Stagnation – ein Jahrzehnt zur Emissionshalbierung

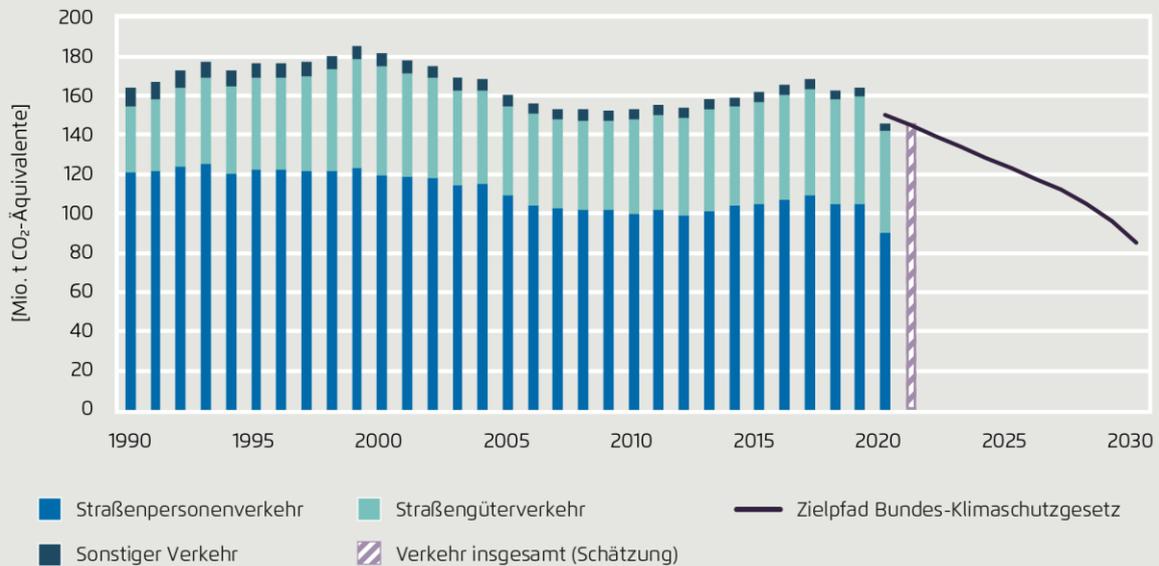
Bisher ist der Verkehrssektor das Sorgenkind des Klimaschutzes schlechthin. Im Jahr 2019, dem letzten Jahr vor den durch die Corona-Pandemie bedingten Mobilitätseinschränkungen, lagen die Verkehrsemissionen mit 164 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalenten auf dem gleichen Niveau wie 1990. Der Verkehr ist damit der einzige Sektor in Deutschland, dessen Treibhausgasemissionen im Vergleich zum klimapolitischen Referenzjahr 1990 nicht gesenkt werden konnten.

Das novellierte Bundes-Klimaschutzgesetz legt für den Verkehr in Deutschland ein Emissionsziel von 85 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente im Jahr 2030 fest, was damit einer Reduktion um 48 Prozent innerhalb eines Jahrzehnts entspricht (siehe Abbildung 1). Ohne erhebliche zusätzliche klimapolitische Anstrengungen wird dieses Ziel weit verfehlt werden, so zeigen es verschiedene Berechnungen, zuletzt der Projektionsbericht der Bundesregierung 2021. Angesichts seines dominanten Emissionsanteils wird dabei gerade der Personenverkehr auf der Straße einen entscheidenden Minderungsbeitrag leisten müssen; er allein war zuletzt für etwa 100 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente verantwortlich.

Der THG-Ausstoß des Personenverkehrs sinkt, indem sich ein Teil des Verkehrs vom Pkw auf klimaverträglichere Verkehrsmittel verlagert. Die zweite tragende Säule einer erfolgreichen Klimaschutzstrategie für den Verkehr ist die schnelle Elektrifizierung der Pkw-Flotte, darin sind sich alle relevanten Szenario-Studien einig. Beides trägt erheblich zur Minderung des Endenergieverbrauchs des Verkehrs bei, wobei der verbleibende Energiebedarf zunehmend aus klimaneutralen Quellen gedeckt werden muss.

Entwicklung der Treibhausgasemissionen im Verkehrssektor 1990 bis 2020, Schätzung für 2021 und jährliches Sektorziel 2020 bis 2030

Abbildung 1



**Agora Verkehrswende** | Stand: 02/2022; Daten: Sonstiger Verkehr umfasst Küsten- & Binnenschifffahrt, nationaler Luftverkehr, Schienenverkehr. Aufteilung der Emissionen des Straßenverkehrs gemäß TREMOD 6.22 (02/2022), nach Energiebilanz; Quellen: UBA 2021; UBA 2022 (Werte bis einschließlich 2020); Agora Energiewende 2021 (Schätzwert für 2021); Bundesklimaschutzgesetz

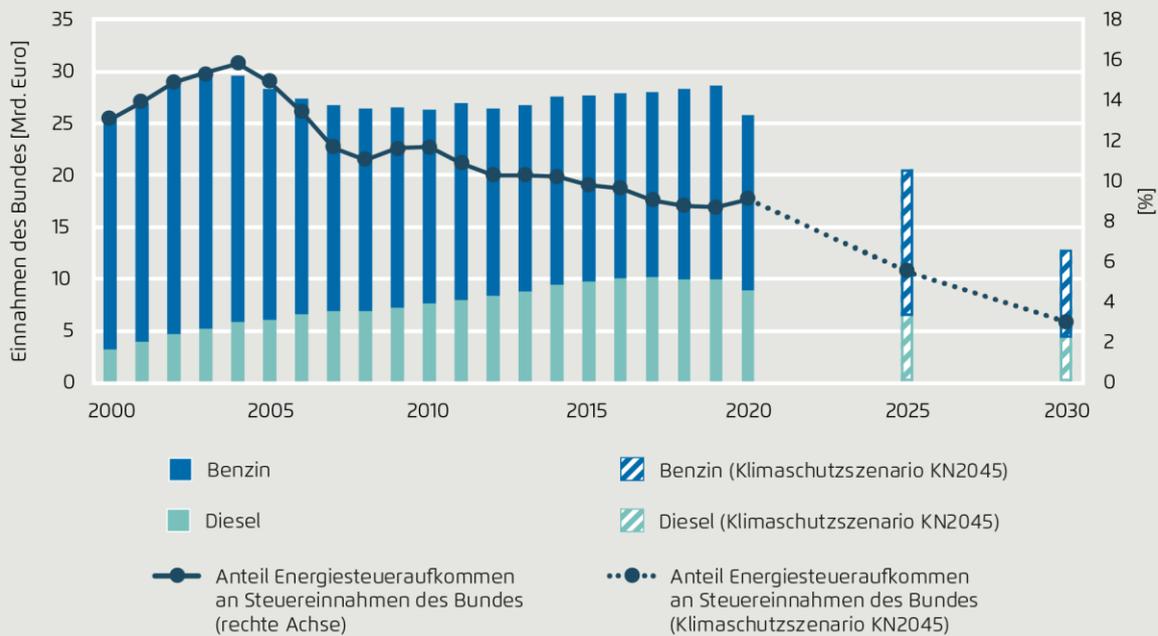
### 1.1.2 Finanzierungsbedarf zum Erhalt einer qualitativ hochwertigen Infrastruktur

Für die Finanzierung einer qualitativ hochwertigen Verkehrsinfrastruktur und eines nachhaltigen Mobilitätsangebots stellen sich künftig insbesondere zwei Herausforderungen. Zum einen werden angesichts einer im Zuge der Corona-Krise wieder deutlich angestiegenen Staatsverschuldung budgetäre Verteilungsfragen – und damit auch die Frage der Infrastrukturfinanzierung – nach der akuten Krisenbekämpfung voraussichtlich wieder an Relevanz gewinnen. Zum anderen entsteht ein strukturelles Finanzierungsproblem dadurch, dass mit der Transformation bei den Antriebstechnologien jene Steuereinnahmen perspektivisch wegbrechen, die bisher als Grundlage der Infrastrukturfinanzierung galten: die Energiesteuer und die Kfz-Steuer (siehe Abbildung 2).

Bei der gegenwärtigen Ausgestaltung dieser beiden Steuern werden mit zunehmender Marktdurchdringung elektrischer Antriebe die Steuereinnahmen stark zurückgehen, da ihre Bemessungsgrundlage an die Nutzung von Verbrennungsmotoren anknüpft beziehungsweise bis 2030 Steuerbefreiungen für Elektrofahrzeuge vorgesehen sind; die neu entstehenden Einnahmen bei der Stromsteuer können diesen Rückgang nicht annähernd auffangen. Um die selbstgesteckten Klimaziele zu erreichen, werden gegen Ende des Jahrzehnts voraussichtlich mindestens 15 Millionen Elektrofahrzeuge im Pkw-Bestand sein müssen, was knapp einem Drittel der Gesamtflotte entspricht. Dies macht deutlich, dass sich die Finanzierungsquellen der Verkehrsinfrastruktur ändern müssen.

Entwicklung des Energiesteueraufkommens im Pkw-Verkehr 2000 bis 2020 und Fortschreibung für 2025 und 2030 auf Basis des Klimaschutzenszenarios KN2045

Abbildung 2



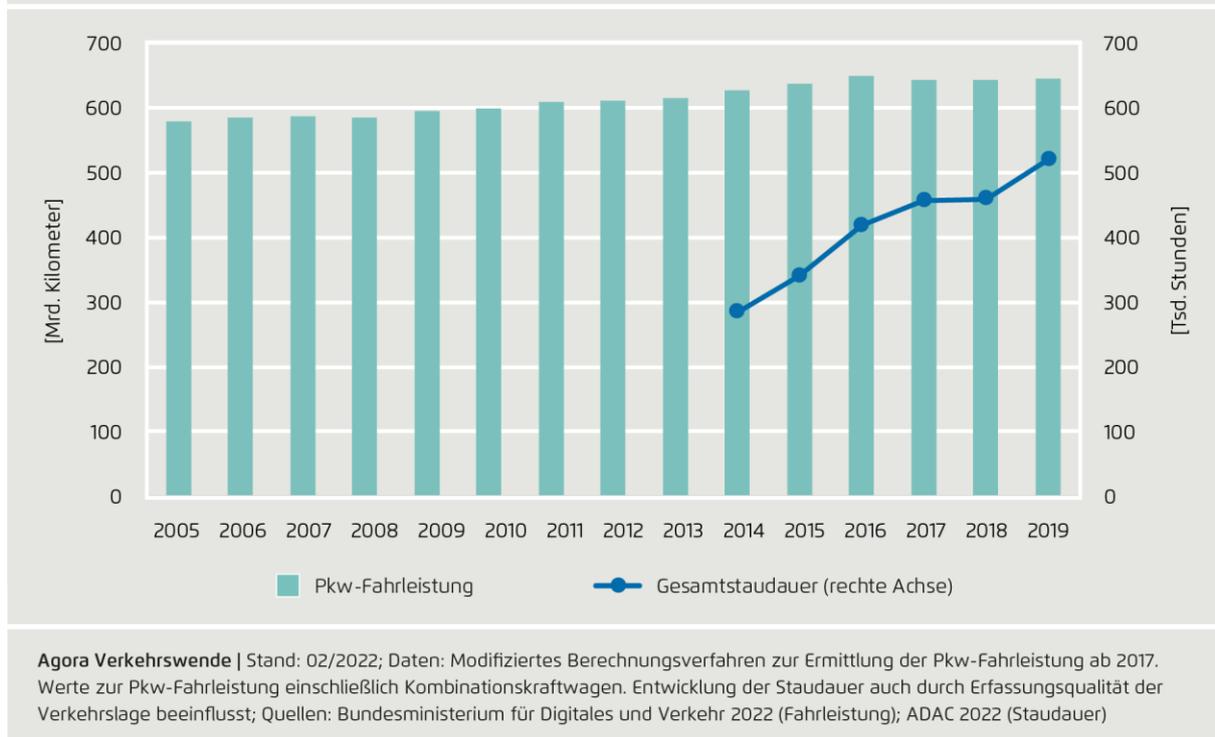
**Agora Verkehrswende** | Stand: 02/2022; Daten: Bis einschließlich 2020 nominales Energiesteueraufkommen bezogen auf den Inlandsabsatz. Bis 2005 Mineralölsteuer, einschließlich Ökosteuern. Energiesteueraufkommen in 2025 und 2030 auf Basis von Daten des Klimaschutzenszenarios KN2045. Gesamtsteuereinnahmen des Bundes in 2025 bzw. 2030 auf Basis des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" bzw. eigener Fortschreibung. Gepunktete Linie entspricht linearer Fortschreibung; Quellen: DLR; DIW 2021 sowie Destatis 2022 (Zeitraum 2000-2020); Prognos; Öko-Institut; Wuppertal-Institut 2021, BMF 2021 sowie eigene Schätzung (Jahre 2025 und 2030)

### 1.1.3 Verkehrsinfrastrukturen an der Kapazitätsgrenze und Knappheit öffentlichen Raums

Die Straßen in Deutschland sind angesichts steigenden Pkw-Fahrleistungen an vielen Stellen bis oder über die Kapazitätsgrenze hinaus ausgelastet (siehe Abbildung 3). Dies verursacht direkte und indirekte Kosten für die Nutzer:innen: höhere Kraftstoffkosten, Zeitkosten, Stress. Zugleich führt die Überlastung zu höheren Emissionen. Die Lösung hierfür kann allerdings nicht der stetige Zubau neuer Straßen sein. Dies ist weder ökologisch noch ökonomisch sinnvoll. Stattdessen gilt es, die vorhandenen Kapazitäten durch eine sinnvolle Steuerung besser auszulasten. Mit der für die Zukunft erwarteten zunehmenden Verbreitung autonomer Fahrzeuge könnte der politische Handlungsdruck in Richtung einer stärkeren Verkehrslenkung sogar perspektivisch weiter zunehmen. Öffentlicher Raum ist gerade in Städten knapp und eine wertvolle Ressource. Diese Ressource muss so bewirtschaftet und bepreist werden, wie es ihrem tatsächlichen Wert angemessen ist.

Entwicklung der Pkw-Fahrleistung und der Staubelastung auf Deutschlands Autobahnen bis einschließlich 2019

Abbildung 3



## 1.2 Hebel der Verkehrswende

### 1.2.1 Aktivitätsniveau

Verkehrsteilnehmer:innen und Wirtschaftsakteure sollten dazu angeregt werden, ihr Mobilitätsverhalten nachhaltiger zu gestalten. Dies betrifft sowohl Entscheidungen darüber, wie viel und wohin gefahren oder transportiert wird, als auch die Wahl des Verkehrsmittels. Dieser Hebel zielt folglich auf die Vermeidung unnötiger Wege und die Verlagerung des motorisierten Individualverkehrs auf klimaverträglichere Mobilitätsformen (öffentlicher Verkehr, Rad- und Fußverkehr) ab.

### 1.2.2 Innovationen und Flottenmodernisierung

Sowohl der Fahrzeugbestand als auch die Energiebereitstellung müssen auf Klimaschutztechnologien umgestellt werden. Anbieter und Produzenten müssen dafür entsprechende Innovationen und Angebote entwickeln. Diese müssen allerdings auch angenommen werden. Bei der klimagerechten Modernisierung der Fahrzeugflotte spielt die Kaufentscheidung von privaten Kund:innen und Firmen eine wichtige Rolle. Deshalb braucht es Politikinstrumente, die den Absatz emissionsarmer Fahrzeuge begünstigen und CO<sub>2</sub>-intensive Technologien aus dem Markt beziehungsweise dem Bestand drängen.

### 1.2.3 Infrastruktur

Klimaverträglichere Technologien und nachhaltigere Verkehrsträger brauchen zum Teil neue Infrastrukturen. Dies betrifft die klassische Verkehrsinfrastruktur und die Energieversorgung, aber

auch die Digitalisierung. Für die Planung, Finanzierung und Bereitstellung sowie für die dazugehörige Regulierung ist vielfach der Staat verantwortlich. Eine besondere Herausforderung ist dabei, die vorlaufzeitintensiven Planungen mit der langfristigen Entwicklung von Märkten und Technologien in Einklang zu bringen.

Während die Hebel Aktivitätsniveau und Flottenmodernisierung gut über fiskalische Anreize adressierbar sind und damit im Fokus dieses Papiers stehen, bedarf der Hebel Infrastruktur in wesentlich stärkerem Maße ein direktes Eingreifen der öffentlichen Hand. Daher erfolgt eine Betrachtung dieses Hebels bei der Bewertung der fiskalischen Instrumente lediglich hinsichtlich ihrer Eignung, eine stabile Finanzierung der Infrastruktur abzusichern.

## 1.3 Kriterien der Instrumentenwahl und -ausgestaltung

### 1.3.1 Klimapolitische Effektivität

Die ökonomischen Instrumente müssen im Zusammenspiel mit ordnungsrechtlichen, planerischen und investiven Lösungen verlässlich dazu beitragen, dass die Emissionsminderungsziele im Verkehr erreicht werden. Als politische Messlatte dienen die im deutschen Klimaschutzgesetz festgeschriebenen Ziele, die sich aus dem klimapolitischen Rahmen der EU sowie dem völkerrechtlich verbindlichen Paris-Abkommen ableiten. Entscheidend für den Klimaschutz ist dabei der kumulative Ausstoß von Treibhausgasen. Dies gilt es zu beachten, wenn eine Lastenverschiebung auf jüngere und kommende Generationen vermieden werden soll.

### 1.3.2 Volkswirtschaftliche Effizienz

Bei der Wahl und Ausgestaltung der fiskalischen Instrumente ist darauf zu achten, dass die Emissionsminderungen zu möglichst geringen volkswirtschaftlichen Kosten erreicht werden. Davon profitieren sowohl heutige als auch kommende Generationen, was auch die Akzeptanz der Klimaschutzmaßnahmen erhöht. Auch die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse lässt sich so leichter einhalten. Fiskalische Instrumente können insbesondere dann zu volkswirtschaftlicher Effizienz beitragen, wenn die Marktpreise nicht die jeweiligen Kosten widerspiegeln. Zu solchen Kosten gehören im umweltökonomischen Kontext insbesondere die Schadenskosten durch Beanspruchung der Umwelt. Über die Einpreisung vormals externer Schadenskosten können fiskalische Instrumente diese Marktverzerrungen abbauen und dabei helfen, dass die Preise ihre ökonomischen Funktionen möglichst störungsfrei übernehmen.

Angesichts weiterer Unvollkommenheiten und Hemmnisse im Marktgeschehen können aber auch darüberhinausgehende Eingriffe notwendig werden, um die Klimaschutzziele zu geringstmöglichen Kosten zu erreichen. Für die Auswahl, Ausgestaltung und Ausrüstung der fiskalischen Instrumente kann folgender Leitsatz dienlich sein: So einfach wie möglich, jedoch auch so komplex wie nötig.

### 1.3.3 Sozialverträglichkeit und Akzeptanz

Nur mit der Akzeptanz und Unterstützung der Mehrheit der Gesellschaft kann die Verkehrswende in einer Demokratie gelingen. Akzeptanz wird die Verkehrswende wiederum nur finden, wenn der

Übergang zu einem klimaneutralen Mobilitätssystem sozial ausgewogen erfolgt und die Chancen und Kosten gerecht verteilt werden. Dies gilt in besonderem Maße für Preisinstrumente, da diesen in der Bevölkerung regelmäßig mit den größten Vorbehalten begegnet wird. Beim Übergang in die postfossile Mobilität sind deshalb insbesondere für einkommensschwache Haushalte Kompensations- und Unterstützungsmaßnahmen unabdingbar, denn diese verfügen oftmals nicht über die finanziellen Ressourcen, um kurzfristig klimafreundliche Fahrzeuge anzuschaffen oder andere Umstände, die die Alltagsmobilität determinieren, anzupassen.

Sowohl bestehende als auch neue oder reformierte Instrumente müssen also hinsichtlich ihrer Wirkung auf die Einkommens- und Vermögensverteilung überprüft werden. Generell sind regressiv verteilungswirkende Instrumente zu vermeiden. So sollte beispielsweise keine systematische Subventionierung ohnehin wohlhabender Haushalte zulasten der öffentlichen Haushalte und damit aller Steuerzahler:innen einschließlich der einkommensschwachen Haushalte erfolgen. Zuletzt schaffen Transparenz und eine klare Kommunikation Verständnis und Veränderungsbereitschaft in der Gesellschaft.

#### 1.3.4 Fiskalische Zukunftsfestigkeit

Die fiskalischen Instrumente im Verkehr sollten dazu beitragen, dass das Gesamtsystem aus Steuern und Abgaben die Finanzierung staatlicher Aufgaben langfristig gewährleisten kann und insbesondere für die notwendigen Investitionen, die mit der Verkehrswende einhergehen, eine ausreichende Finanzierungsgrundlage besteht. Entscheidend ist hierfür im Besonderen die Wahl und Ausgestaltung der jeweiligen Besteuerungsgrundlage. So wird bei erfolgreicher Lenkungswirkung beispielsweise die fiskalische Ergiebigkeit jener Abgaben sinken, welche an den CO<sub>2</sub>-Emissionen oder generell an fossilen Energieträgern anknüpfen.

#### 1.3.5 Passfähigkeit in den europäischen klimapolitischen Rahmen

Zentrale und für die Bundesregierung bindende Leitplanken für die Klimapolitik im Verkehr werden auf europäischer Ebene gesetzt. Aufgabe der Bundesregierung ist es einerseits, auf Nachschärfungen des *Fit-for-55*-Pakets der EU hinzuwirken, das bereits wichtige Reformvorschläge enthält. Andererseits ist es durch maßgeschneiderte nationale Instrumente zielgenau zu ergänzen. Dabei müssen die nationalen fiskalischen Instrumente nicht nur juristisch und administrativ mit den europäischen Regulierungen kompatibel sein, sondern gezielt auf deren Leerstellen beziehungsweise Wirkungslücken zugeschnitten werden.

### 1.4 Fokus und Aufbau des Papiers

Primäre Perspektive dieses Diskussionspapiers ist die klimapolitische Herausforderung für den Verkehrssektor. Im Rahmen der nachfolgenden Darstellung einer möglichen Neustrukturierung der Fiskalarchitektur werden aber auch die Auswirkungen auf die weiteren, zuvor genannten Herausforderungen skizziert.

Die Kurzanalyse betrachtet zunächst jene Instrumente, die vorrangig beim Aktivitätsniveau ansetzen, indem sie die (relativen) Preise für verschiedene Mobilitätsformen ändern und damit ein

geändertes, nachhaltigeres Nutzungsverhalten anreizen. Anschließend stehen jene Instrumente im Fokus, die zuvorderst auf eine Beeinflussung der Fahrzeugeigenschaften abzielen. Eine trennscharfe Abgrenzung ist dabei allerdings nicht immer möglich, da einige Instrumente mehr als einen Hebel gleichzeitig adressieren. Die Infrastrukturplanung und -bereitstellung ist nicht Gegenstand dieses Papiers.

Die Reihenfolge, in der die fiskalischen Instrumente beschrieben werden, soll verdeutlichen, wie die Instrumente aufeinander aufbauen und wie sie Unvollkommenheiten beziehungsweise Leerstellen der vorherigen Instrumente adressieren. So folgt die Pkw-Maut auf die Darstellung von CO<sub>2</sub>-Preis und Energiesteuern im Verkehr, da letztere Elektrofahrzeuge nicht adressieren und damit insbesondere hinsichtlich der Aktivitätslenkung nicht langfristig zukunftsfest sind. Die strukturell reformierte Kfz-Besteuerung, die bei der Pkw-Erstzulassung ansetzt, adressiert hingegen die fehlende Wirkmächtigkeit des CO<sub>2</sub>-Preises bei der Investitionsentscheidung; die Kaufprämien ergänzen die fortentwickelte Kfz-Steuer de facto zu einem Bonus-Malus-System. Und schließlich werden im Rahmen der vorgeschlagenen Reform der Dienstwagenbesteuerung die Preissignale der umstrukturierten Kfz-Besteuerung aufgegriffen, um sie dort im Sinne einer möglichst steuerneutralen Regelung zu spiegeln.

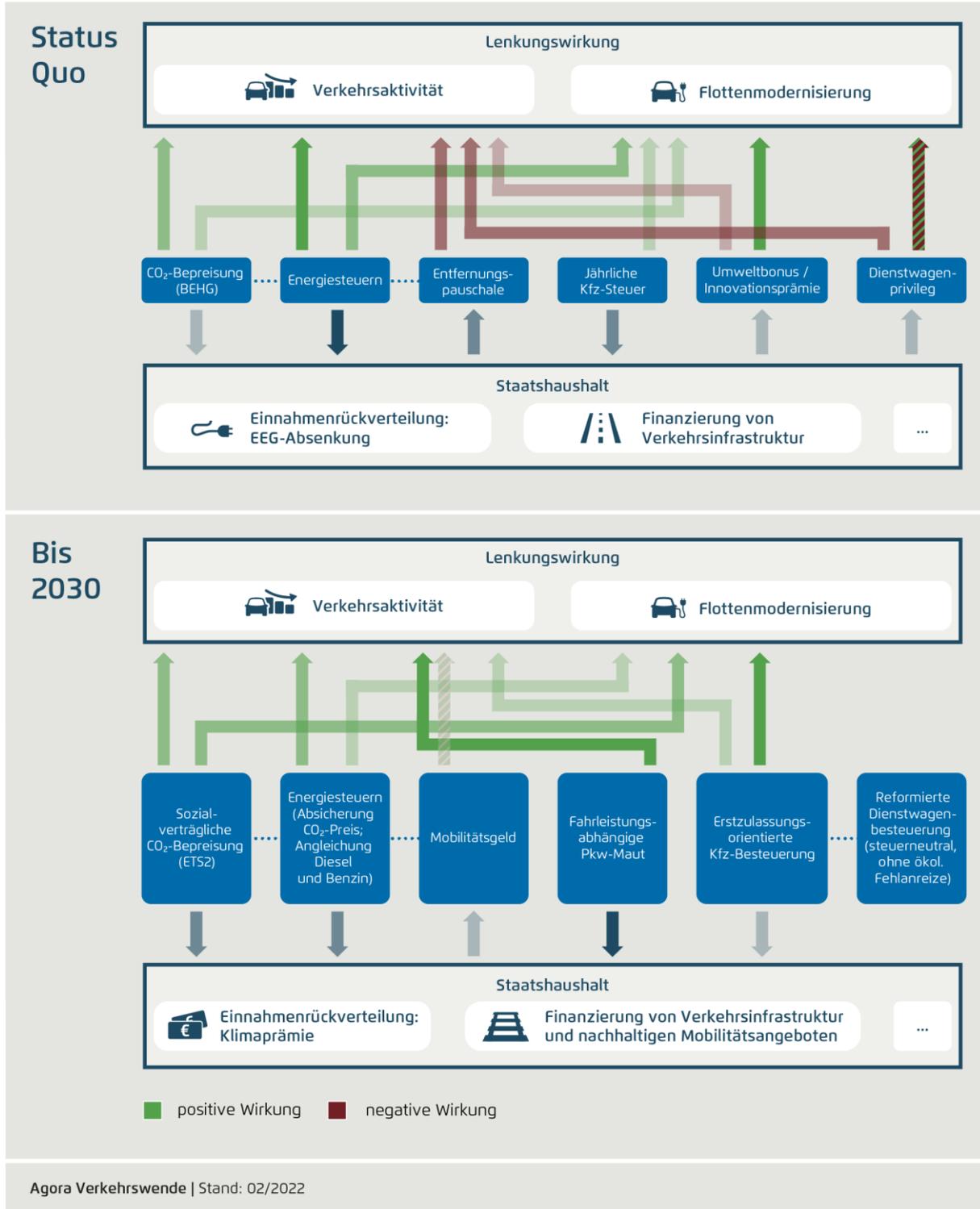
Bei der Ausgestaltung des Instrumentenbündels ist besonders wichtig, dass sich dieses stimmig ineinanderfügt. Dieses Diskussionspapier beschränkt sich bewusst auf die Leitlinien einer Reform der Fiskalarchitektur und verzichtet auf quantifizierte Detailvorschläge. Würde in einem Teilbereich des Instrumentenbündels von einem quantitativ konkretisierten Vorschlag abgewichen, zöge dies in der Regel auch Anpassungen in anderen Bereichen nach sich, um ein konsistentes Zusammenwirken zu gewährleisten. Diese Konsistenz in der konkreten Umsetzung sicherzustellen ist Aufgabe der neuen Bundesregierung.

Im Nachfolgenden wird für jedes der Instrumente zuerst knapp der jeweilige Wirkmechanismus, der Status quo der gegenwärtigen Umsetzung und die diesbezüglichen Ausführungen im Koalitionsvertrag dargestellt, bevor anschließend die Eckpunkte einer Reform umrissen werden. Abschließend wird in einer Gesamtbetrachtung noch einmal das Zusammenspiel der einzelnen Instrumente sowie ihre inhaltliche und zeitliche Abstimmung für eine stabile und zielkonforme Fiskalarchitektur skizziert. Die einzelnen Reformvorschläge sind dabei nicht zwangsläufig neu, sondern oftmals bereits seit längerem in der Diskussion. Ziel des Papiers ist es vielmehr, unter Berücksichtigung von instrumentellen Wechselwirkungen die zentralen Elemente einer insgesamt stimmigen Neujustierung der Fiskalarchitektur für das Pkw-Segment aufzuzeigen sowie eine Diskussion zu Möglichkeiten ihrer konkreten Ausgestaltungen und ihrer zügigen Implementierung anzuregen.

Die nachfolgende Abbildung 4 gibt einen schematischen Überblick über die Lenkungs- und Haushaltswirkungen des in diesem Papier diskutierten fiskalischen Instrumentariums im Status quo und nach dessen Reform.

Lenkungs- und Haushaltswirkung der fiskalischen Instrumente im Status quo und nach deren Reform bis 2030

Abbildung 4



## 2 CO<sub>2</sub>-Bepreisung: Preispfad anheben und Mindestniveau absichern

### 2.1 Ausgangslage

#### 2.1.1 Instrumentenbeschreibung

Die CO<sub>2</sub>-Bepreisung gilt vielen – insbesondere Ökonom:innen – als das Leitinstrument oder Rückgrat der Klimapolitik. Durch sie werden die Klimakosten sichtbar sowie spürbar und damit entscheidungsrelevant. Durch die Erhöhung der Preise für fossile Kraftstoffe wirkt sie auf die Verkehrsaktivität sowie die Wahl des Verkehrsmittels. Sie beeinflusst auch die Kaufentscheidung bei der Fahrzeuganschaffung, zumindest in dem Maße, wie Fahrzeugkäufer:innen die durch diese Preise beeinflussten, zukünftigen Betriebskosten auch tatsächlich berücksichtigen. Zweifellos spielt die CO<sub>2</sub>-Bepreisung somit eine zentrale Rolle im Instrumentenmix. Sie ist aber dennoch kein Allheilmittel. Der auf den ersten Blick bestechenden Einfachheit, Kosteneffizienz und Effektivität einer vorwiegend auf die CO<sub>2</sub>-Bepreisung setzenden Klimapolitik stehen bei vertiefter Betrachtung vielfältige Hemmnisse und Marktunvollkommenheiten im Weg. Diese schränken die realweltliche Effizienz eines weitgehend monoinstrumentellen, auf die CO<sub>2</sub>-Bepreisung verengten Ansatzes erheblich ein und rechtfertigen – auch aus ökonomischer Perspektive – einen ausdifferenzierten Instrumentenmix für den Klimaschutz im Verkehr. Zudem vermag sie nur einen Teil der bisher externen Kosten des (Straßen-)Verkehrs zu internalisieren, während andere – beispielsweise Lärm oder Schadstoffausstoß – nicht adressiert werden.

Nichtsdestotrotz gilt: Wenn sich die Klimaschadenskosten des Verbrennens fossiler Kraftstoffe nicht angemessen in ihren Preisen spiegeln, werden Fahrzeug- und Nutzungsentscheidungen weiterhin den verzerrten Preissignalen folgen und eine effiziente Verkehrswende nicht gelingen.

#### 2.1.2 Status quo

Derzeit werden die aus der Verbrennung fossiler Kraftstoffe resultierenden CO<sub>2</sub>-Emissionen mittels des nationalen Brennstoffemissionshandels bepreist. Dieser sieht zunächst Festpreise vor, die von anfänglich 25 Euro je Tonne CO<sub>2</sub> im Jahr 2021 auf 55 Euro im Jahr 2025 steigen sollen. Danach sollen die Preise – zunächst im Rahmen definierter Preiskorridore – durch Angebot und Nachfrage im Markt gebildet werden. Für das Jahr 2026 ist ein Preiskorridor von 55 bis 65 Euro vorgesehen, für die nachfolgenden Jahre fehlt eine solche Festlegung. Empirische Untersuchungen zeigen, dass eine substantielle Lenkungswirkung – sowohl mit Blick auf Nutzungs- als auch Pkw-Kaufentscheidungen – von CO<sub>2</sub>-Preisen dieser Höhe nicht zu erwarten ist. Die CO<sub>2</sub>-Preise des nationalen Emissionshandels liegen auch deutlich unterhalb jener im europäischen Emissionshandel für stationäre Anlagen.

#### 2.1.3 Koalitionsvertrag

Im Koalitionsvertrag betonen die Ampelparteien, dass sie das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) im Sinne des EU-Programms *Fit for 55* überarbeiten wollen und „auf einen steigenden CO<sub>2</sub>-Preis als wichtiges Instrument, verbunden mit einem starken sozialen Ausgleich“ setzen. Zugleich sieht der Koalitionsvertrag eine Anhebung des im BEHG festgelegten Preispfads explizit nicht

vor – und verweist dabei auf die zuletzt deutlich gestiegenen Energiepreise. Mittelfristig soll der nationale Emissionshandel in ein neu zu schaffendes europäisches Emissionshandelssystem für die Bereiche Verkehr und Wärme überführt werden, in den 2030er-Jahren dann ein einheitliches Emissionshandelssystem über alle Sektoren geschaffen werden.

Der soziale Ausgleich soll zunächst über die Abschaffung der EEG-Umlage ab dem Jahr 2023 erfolgen, die nun voraussichtlich vorgezogen wird. Darüber hinaus soll zur Abfederung künftiger Preisanstiege ein weiterer sozialer Kompensationsmechanismus („Klimageld“) entwickelt werden. Der von der EU-Kommission parallel zum neuen Emissionshandel vorgeschlagene soziale Klimafonds wird nur indirekt unterstützt: Es solle in allen EU-Ländern „ein sozialer Ausgleich stattfinden“.

## 2.2 Reformvorschlag

### 2.2.1 Anhebung des Preispfades im Brennstoffemissionshandel

Die Beibehaltung des bisherigen BEHG-Preispfades wird weder dem Anspruch einer angemessenen CO<sub>2</sub>-Bepreisung noch den Sektorzielen des Klimaschutzgesetzes für den Verkehr gerecht. Eine effiziente Instrumentierung der Verkehrswende erfordert, dass der Anstieg des CO<sub>2</sub>-Preispfades im Rahmen des BEHG deutlich steiler als aktuell vorgesehen gestaltet wird, sodass der Mindestpreis im Jahr 2025 nicht unter 80 Euro je Tonne CO<sub>2</sub> liegt. Die anfänglichen Festpreise beziehungsweise Preiskorridore schaffen Planungssicherheit und sollten zunächst beibehalten werden. Wie im Koalitionsvertrag angelegt könnte dann zur Mitte des Jahrzehnts die Überführung des nationalen Brennstoffemissionshandels in das seitens der EU-Kommission vorgeschlagene EU-weite Emissionshandelssystem für Straßenverkehr und Wärme erfolgen. Eine Parallelität von nationalem und europäischem Emissionshandel sollte vermieden werden.

### 2.2.2 Energiesteuerreform: Dieselprivileg abbauen und Mindestpreisniveau absichern

Auch nach einer Überführung in ein EU-weites System ist eine Mindestbepreisung von CO<sub>2</sub> auf nationaler Ebene sicherzustellen. Diese würde für den Fall greifen, dass die Preise im europäischen Emissionshandel zu gering für den deutschen Kontext ausfallen, beispielsweise infolge niedriger Preisobergrenzen beziehungsweise einer insgesamt wenig ambitionierten Ausgestaltung. Angesichts sehr unterschiedlicher wirtschaftlicher Ausgangslagen innerhalb der EU und nicht zuletzt aufgrund der europäischen Lastenteilungsverordnung, die von Deutschland einen überproportionalen Emissionsminderungsbeitrag verlangt, ist dieser Fall nicht unwahrscheinlich, sodass eine nationale Mindestbepreisung frühzeitig vorzubereiten ist. Hierfür bietet sich das bestehende Instrument der Energiebesteuerung an. Neben ihrer Sicherungsfunktion für eine adäquate CO<sub>2</sub>-Bepreisung sollte die Energiebesteuerung auch dahingehend reformiert werden, dass die Steuersätze der verschiedenen Kraftstoffe auf Basis einer einheitlichen Grundlage bemessen werden – nach Maßgabe ihres jeweiligen Kohlenstoff- und/oder Energiegehalts. Eine Ausrichtung der Steuersätze am Energiegehalt hat auch die Kommission in ihrem Reformvorschlag für die EU-Energiesteuerrichtlinie vorgebracht. Dieser impliziert eine – schrittweise – Angleichung der Steuersätze für Diesel und Benzin.

### 2.2.3 Sozial ausgewogene Einnahmenrückverteilung

Hinsichtlich der sozialen Auswirkungen hat eine Vielzahl von Studien gezeigt, dass bei geeigneter Rückverteilung der Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung eine progressive Verteilungswirkung erreicht werden kann. Geeignet sind insbesondere die – inzwischen beschlossene – Absenkung der Strompreise über eine Reduktion beziehungsweise Abschaffung der EEG-Umlage und eine Pro-Kopf-Klimaprämie. In Kombination mit weiteren gezielten Entlastungsmaßnahmen und Investitionshilfen für besonders betroffene Haushalte und einem planbaren, schrittweisen Preisanstieg können soziale Härten weitestgehend vermieden werden. Auch die Angleichung der Steuersätze von Benzin und Diesel wirkt verteilungspolitisch wenig kritisch, da sich – oftmals größere – Dieselfahrzeuge überproportional in einkommensstarken Haushalten finden.

Hinsichtlich der verteilungspolitischen Wirkung einer Kompensation mittels Strompreissenkung oder Klimaprämie (Pro-Kopf-Prämie) ist Folgendes zu bedenken: Die progressive Wirkung einer Rückverteilung der Einnahmen über reduzierte Strompreise könnte sich in den kommenden Jahren abschwächen. Dies liegt daran, dass eine Umstellung auf Elektroantriebe voraussichtlich schneller in einkommensstarken Haushalten erfolgt. Dies impliziert einerseits eine geringere Belastung dieser Haushalte durch den CO<sub>2</sub>-Preis und zugleich eine stärkere Entlastung durch den Wegfall der EEG-Umlage. Daher – und mit Blick auf weiter steigende CO<sub>2</sub>-Preise und Emissionshandelseinnahmen – sollte ein administrativ handhabbares Modell für eine Klimaprämie (beziehungsweise Klimageld) sehr zügig entwickelt werden. Damit ein solches Rückverteilungsinstrument die breite Akzeptanz einer ambitionierten CO<sub>2</sub>-Bepreisung stärkt, ist neben der einfachen Zugänglichkeit für alle auch eine hohe Sichtbarkeit der Prämienzahlungen wichtig.

### 2.2.4 Keine Kompensation über Entfernungspauschale, stattdessen Einführung eines Mobilitätsgelds

Gemeinsam mit der Einführung des Brennstoffemissionshandels wurde eine Erhöhung der Entfernungspauschale ab dem 21. Entfernungskilometer als – vermeintlich soziale – Kompensationsregelung beschlossen. Die Entfernungspauschale senkt als Teil der Werbungskosten das zu versteuernde Einkommen eines Erwerbstätigen, doch der Entlastungseffekt hängt insbesondere von der Höhe des individuellen (Grenz-)Steuersatzes ab. Dadurch profitieren Erwerbstätige mit hohem Einkommen weitaus stärker als jene mit mittlerem oder geringem Einkommen. Im Gegensatz zur Einnahmenrückverteilung über Strompreis und Klimaprämie hat eine Erhöhung der Entfernungspauschale somit regressive Effekte. Sie entlastet gerade solche Erwerbstätige nur wenig zielgerichtet, die aufgrund ihrer Einkommenssituation von steigenden CO<sub>2</sub>-Preisen besonders betroffen sind. Damit eignet sich die Entfernungspauschale wenig als sozialpolitisch orientiertes Kompensationsinstrument für höhere Kraftstoffpreise, als das sie auf politischer Ebene vielfach dargestellt wird. Auch die neu eingeführte Mobilitätsprämie kann dieses Defizit nicht auffangen. Hinzu kommt, dass die Entfernungspauschale die Anreize dazu senkt, die Distanz zwischen Wohnort und Arbeitsplatz und damit das Verkehrsaufkommen durch Pendelwege zu begrenzen. Sie wirkt damit den intendierten Umweltwirkungen höherer Kraftstoffpreise entgegen.

Auf eine (weitere) Erhöhung der Entfernungspauschale ist daher unbedingt zu verzichten; perspektivisch ist ein Abbau, zumindest aber eine ökologische Differenzierung der steuerlichen Berücksichtigung der Pendelkosten angezeigt. Kurzfristig eignet sich ein einkommensunabhängiges Mobilitätsgeld wesentlich besser als Kompensationsinstrument für Pendlerhaushalte. Würde die Entfernungspauschale durch ein Mobilitätsgeld in Höhe von beispielsweise 10 Cent je Entfernungskilometer ersetzt, könnten pendelnde Erwerbstätige mit niedrigem Verdienst finanziell gegenüber dem Status quo entlastet werden, während für Pendler:innen mit hohem Einkommen Anreize zur Reduktion der Pendelkilometer geschaffen werden und zugleich die Spielräume des Staatshaushalts insgesamt steigen. Ein Mobilitätsgeld-Maximalbetrag könnte zudem Anreize in Richtung besonders hoher Pendeldistanzen begrenzen. Durch eine solche zielorientierte Entlastung vulnerabler Haushalte ließe sich die gesellschaftliche Akzeptanz für wichtige Klimaschutzmaßnahmen wie die CO<sub>2</sub>-Bepreisung steigern. Aus sozialpolitischen Erwägungen erscheint es sinnvoll, ein solches Mobilitätsgeld zunächst verkehrsmittelunabhängig zu gewähren, nach einer Übergangszeit dann aber auf der Basis ökologischer Kriterien zu differenzieren oder vollständig auslaufen zu lassen.

## 3 Fahrleistungsabhängige Pkw-Maut: Finanzierungsgrundlagen stabilisieren und Verkehr effizient lenken

### 3.1 Ausgangslage

#### 3.1.1 Instrumentenbeschreibung

Straßenbenutzungsgebühren werden in einer Vielzahl von Ländern für Pkw und Lkw erhoben. Diese dienen vornehmlich dem Zweck der (Straßen-)Infrastrukturfinanzierung. Bei kluger Ausgestaltung bieten sie jedoch weitaus größere Potenziale, um einen wichtigen Beitrag zu einer erfolgreichen Verkehrswende zu leisten und zu helfen, die zuvor genannten Herausforderungen der Verkehrspolitik zu meistern. Ein fahrleistungsabhängiges, differenziertes und auf allen Straßen angewendetes Mautsystem kann (a) Anreize zu einer Reduktion von CO<sub>2</sub>- und Schadstoff-Emissionen setzen, (b) die Auslastung bestehender Kapazitäten der Verkehrsinfrastruktur effizienter steuern und (c) überdies eine stabile und verursachungsgerechte Infrastrukturfinanzierung gewährleisten. Klimapolitisch zahlt eine solche Maut vor allem auf den Hebel „Aktivitätsniveau“ ein.

#### 3.1.2 Status quo

In Deutschland existiert seit 2005 ein etabliertes, fahrleistungsabhängiges Mautsystem für Lkw. Für Pkw wurde im Jahr 2015 die Einführung einer zeitabhängigen Maut vom Bundestag verabschiedet. Diese wurde jedoch vom europäischen Gerichtshof gestoppt, weil sie Fahrer:innen aus anderen Ländern einseitig belastet und damit gegen EU-Recht verstoßen hätte. Das Vorhaben wurde danach nicht mehr weiterverfolgt – auch nicht in geänderter Ausgestaltung.

#### 3.1.3 Koalitionsvertrag

Die Einführung einer Pkw-Maut wird im Koalitionsvertrag nicht explizit genannt. Ausdrücklich erwähnt wird das Vorhaben, die Lkw-Maut ab dem Jahr 2023 nach CO<sub>2</sub>-Emissionen zu differenzieren und einen CO<sub>2</sub>-Zuschlag einzuführen sowie den gewerblichen Güterkraftverkehr ab 3,5 Tonnen zulässigem Gesamtgewicht einzubeziehen. Hervorzuheben in diesem Kontext ist die Formulierung: „Wir werden die Mehreinnahmen für Mobilität einsetzen.“ Eine Einschränkung auf die Straßeninfrastrukturfinanzierung wird mithin abgelehnt, Finanzierungsbeiträge für klima- und umweltverträglichere Mobilitätsangebote scheinen möglich.

Auch ohne explizite Nennung findet sich im Koalitionsvertrag durchaus ein Anknüpfungspunkt für die Einführung einer Pkw-Maut: „Die Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur müssen weiter erhöht und langfristig abgesichert werden.“ Die verlässlichen Einnahmen aus einer Maut gewährleisten eine solche langfristige Absicherung durch die Entkopplung von jährlichen Haushaltsentscheidungen.

## 3.2 Reformvorschlag

### 3.2.1 Zielbild: Verursachungsgerechte Infrastrukturfinanzierung

Idealerweise kann eine intelligente Pkw-Maut ab der zweiten Hälfte dieses Jahrzehnts einen wichtigen Beitrag leisten, die anfangs genannten Herausforderungen der Verkehrspolitik zu meistern. Dazu bedarf es einer zweckgemäßen Ausgestaltung. Ein pauschales „Pickerl-System“ – also eine lediglich zeit-, jedoch nicht fahrleistungsabhängige Maut – wird diesem Anspruch nicht gerecht. Zielbild einer zukunftsgerichteten Pkw-Maut ist die Bepreisung der Straßennutzung gemäß einer verursachungsgerechten volkswirtschaftlichen Kostenanlastung nach tatsächlichem Nutzungsumfang und Beanspruchung der Verkehrsinfrastruktur sowie nach den verursachten externen Kosten. So werden Anreize zur Vermeidung unnötiger Fahrten und zu einer erhöhten Fahrzeugauslastung sowie zur Verlagerung auf umweltverträglichere Verkehrsträger gesetzt. Finden bei der Bemessung der Mautsätze auch die jeweiligen (umweltrelevanten) Fahrzeugeigenschaften Berücksichtigung, können darüber hinaus Anreize zur Flottenmodernisierung und zur Wahl effizienterer Fahrzeuge gesetzt werden. Neben dem spezifischen Schadstoffausstoß weist insbesondere das Fahrzeuggewicht eine gute Eignung als Mautparameter auf, da schwere Pkw sowohl mit größeren Umweltbelastungen (beispielsweise durch den Reifenabrieb) als auch mit stärkerem Straßenverschleiß sowie höheren externen Unfallrisiken einhergehen. Der CO<sub>2</sub>-Ausstoß hingegen lässt sich absehbar weiterhin über den Emissionshandel beziehungsweise die Energiebesteuerung präziser erfassen und bepreisen.

### 3.2.2 Stärkere Lenkungswirkung durch differenzierte Mautsätze

Durch zeit- und ortsvariable Mautsätze (beispielsweise Stauzuschläge) können zusätzlich spezifischere Knappheitssignale gesendet werden, die eine Optimierung des Verkehrsflusses unterstützen. Verkehrsströme werden durch die Preissignale so gelenkt, dass räumliche und zeitliche Engpasssituationen möglichst vermieden werden. Die bessere Auslastungssteuerung geht mit einem geringeren Straßenausbaubedarf und überdies einer verbesserten Planungssicherheit für die Straßennutzer:innen – gerade für die Logistikbranche – einher. In besonderem Maße könnten die Innenstädte von einer Entzerrung und verminderten Staubbelastung mit all ihren negativen Nebenwirkungen profitieren. Ferner können besonders sensible Bereiche (beispielsweise dicht bebaute Wohngebiete) gezielter von negativen Auswirkungen des Verkehrs entlastet werden. Hierbei ist ein hinreichender Gestaltungsspielraum der Kommunen sicherzustellen; durch solche Freiheitsgerade innerhalb eines bundeseinheitlichen Systems werden auch separate City-Maut-Systeme verzichtbar.

Mit Blick auf die Akzeptanz und soziale Ausgewogenheit wäre es überdies möglich, bestimmten Nutzergruppen Sonderkonditionen zu gewähren, beispielsweise Nutzer:innen mit gesundheitlichen Einschränkungen oder mit dem ÖPNV kooperierende Mobilitätsdienstleister. Auch wäre es grundsätzlich denkbar, solche Wege niedriger zu bemauten, auf denen bisher keine attraktive Alternative zum Pkw besteht, während in gut mit dem öffentlichen Verkehr erschlossenen Räumen höhere Mautsätze anfallen. Hierbei gilt es allerdings, den zusätzlichen Aufwand und mögliche Transparenzeinbußen mit dem potenziellen Nutzen genau abzuwägen.

### 3.2.3 Implementierung

Die Einführung einer ökologisch, verkehrspolitisch und fiskalisch nachhaltigen Pkw-Maut bedarf einer konzeptionellen und administrativen Vorlaufzeit. Ziel sollte sein, das System bis Mitte der 2020er-Jahre zur Umsetzung zu bringen. Gelingt dies, kann eine solche intelligente Maut nicht nur zu einer tragenden Säule für eine zukunftsfeste Fiskalarchitektur werden, sondern auch zu einem innovativen Digitalisierungsprojekt mit internationaler Strahlkraft. Damit dies gelingen kann, muss jetzt mit vorbereitenden Arbeiten begonnen und müssen frühzeitig Richtungsentscheidungen getroffen werden. So können Forschungsarbeiten beispielsweise zu konkreten Ausgestaltungsfragen unter Abwägung von Ergiebigkeit, Lenkungswirkung, Erhebungskosten und Sozialverträglichkeit bereits kurzfristig angegangen werden. Bei der Konzeptentwicklung ist zudem der Datenschutz (*Privacy by Design*) und der Aspekt einer möglichst hohen Interoperabilität innerhalb der EU von Anfang an zu berücksichtigen. Die tatsächliche Implementierung könnte dann schrittweise erfolgen. In einer Einführungsphase könnten zunächst nur die reinen Infrastrukturkosten (Wegekosten) angelastet werden; nachfolgend sollten die Mautsätze dann um weitere bisher externe Kosten ergänzt werden (Staukosten, Umweltkosten).

### 3.2.4 Einnahmenverwendung und Belastungskompensation

Ein großer Vorteil aus budgetärer Perspektive ist, dass die Infrastruktur-Finanzierung über die Einnahmen aus einer fahrleistungsabhängigen Maut weitgehend robust ist gegenüber einer Veränderung der Energieträgerbasis im Verkehr; die Energie- und Kfz-Steuererinnahmen gehen hingegen mit fortschreitender Elektrifizierung des Pkw-Verkehrs stetig zurück. Zudem wird die Finanzierung stärker von haushaltspolitischen Entscheidungen entkoppelt, was in Zeiten wieder zunehmender Budgetrestriktionen die Planungssicherheit verbessert.

Die Einnahmenverwendung sollte dabei dem Leitbild eines ökologisch, ökonomisch und sozial nachhaltigem Verkehrssystems folgen. Eine Verengung auf „Straße finanziert Straße“ bei der Neugestaltung der Finanzierungsgrundlagen kann dies nicht gewährleisten. Stattdessen sollte gelten, dass die Einnahmen nicht ausschließlich dem Straßenbau zufließen, sondern der Sicherung nachhaltiger und bezahlbarer Mobilität für alle dienen. Denn Entlastung wird gerade auch dadurch geschaffen, dass Alternativen zum motorisierten Individualverkehr quantitativ und qualitativ gestärkt werden. Folglich sollten – gemäß dem Leitsatz „Verkehr finanziert Mobilität“ – die Mauteinnahmen neben der Straßeninfrastrukturfinanzierung auch der Verbesserung des öffentlichen Verkehrs und der Infrastruktur des nicht-motorisierten Verkehrs zufließen. Hinsichtlich der Straßeninfrastruktur sollte ein klares Primat des Bestandserhalts gelten, wie es schon im Koalitionsvertrag angedeutet ist. Auch bei der Einnahmenverwendung gilt es, den kommunalen Gestaltungsspielraum sicherzustellen. Zudem könnte auch der flächendeckende Ausbau der Ladeinfrastruktur übergangsweise mit den eingenommenen Mitteln unterstützt werden.

Parallel zur schrittweisen Erhebung von Straßennutzungsgebühren können überdies finanzielle Entlastungen an anderer Stelle im fiskalischen Rahmen erfolgen, um eine Überforderung der Bürger:innen zu vermeiden. Hierfür bietet sich zum einen eine Abschaffung der jährlichen Kfz-Steuer, von der eine nur vergleichsweise schwache Lenkungswirkung ausgeht (siehe Kapitel 4.3), im Zuge der Mauteinführung an. Zum anderen könnten die Energiesteuersätze angepasst und im Zuge der schrittweisen Mauterhöhung (zur Integration weiterer externer Kosten in die Mautsätze) abgesenkt werden.

## 4 Kfz-Steuer: Wirksamkeit erhöhen durch Fokus auf die Kaufentscheidung

### 4.1 Ausgangslage

#### 4.1.1 Instrumentenbeschreibung

Mit der Kraftfahrzeugsteuer (Kfz-Steuer) wird das Halten eines zugelassenen Kraftfahrzeugs besteuert; die Steuererhebung erfolgt unabhängig vom tatsächlichen Nutzungsumfang des Fahrzeugs. Angesichts der pauschalen, nutzungsunabhängigen Steuersätze wird der Hebel „Aktivitätsniveau“ nur insoweit adressiert, wie die Steuer die Zahl der gehaltenen Pkw und damit indirekt die Menge der zurückgelegten Fahrzeugkilometer beeinflusst. Mit Blick auf ihre klimapolitische Wirkmächtigkeit stehen vornehmlich die Pkw-Kaufentscheidung und damit der Hebel „Flottenmodernisierung“ im Vordergrund. Diese lassen sich durch eine zieladäquate Gestaltung von Bemessungsgrundlage und Steuertarif potenziell effektiv beeinflussen. Mit Einnahmen von zuletzt knapp 10 Milliarden Euro, davon etwa 80 Prozent aus der Besteuerung von Pkw, erfüllt die Kfz-Steuer überdies eine durchaus wichtige fiskalische Funktion. Zu den rechtlich zulässigen, sonstigen auf motorisierte Verkehrsmittel bezogenen Verkehrssteuern würde auch eine Zulassungssteuer gehören, die in Deutschland – anders als in vielen anderen europäischen Staaten – bisher nicht erhoben wird, aber hinsichtlich ihrer Lenkungswirkung (und ihrer Sozialverträglichkeit) einige Vorzüge böte.

#### 4.1.2 Status quo

Eine klimapolitische Lenkungswirkung der Kfz-Steuer wird durch die im Jahr 2009 umgesetzte Differenzierung der Steuersätze nach spezifischem CO<sub>2</sub>-Ausstoß angestrebt; zuvor wurde die Steuer nach Schadstoffklassen differenziert. Zudem richten sich die Sätze nach dem Hubraum des jeweiligen Pkw, wobei die Hubraumkomponente für Diesel-Fahrzeuge – zur Kompensation der niedrigeren Energiesteuer auf Diesel – höher ausfällt. Elektro-Pkw werden grundsätzlich nach ihrem Gewicht besteuert, profitieren aber noch bis zum Jahr 2030 von einer Steuerbefreiung.

Zum Beginn des Jahres 2021 wurde die CO<sub>2</sub>-Komponente der Steuer durch eine progressive Gestaltung des Steuertarifs angehoben. Dennoch ist die Kfz-Steuer in ihrer gegenwärtigen Form nicht zukunftsfest. Weder kann sie in ihrer derzeitigen Ausgestaltung langfristig stabile Einnahmen generieren, noch gehen von ihr substantielle Lenkungseffekte aus. Die schwache Lenkungswirkung ist einerseits auf die geringe Steuerhöhe und andererseits auf einen Struktureffekt zurückzuführen. So beträgt – nach der zum 01.01.2021 in Kraft getretenen Reform der Kfz-Steuer – beispielsweise der jährliche Steuersatz für einen Benzin-Pkw der Kompaktklasse mit 1.000 Kubikzentimeter Hubraum und einem CO<sub>2</sub>-Ausstoß von 120 Gramm je Kilogramm, was bereits oberhalb des europäischen Flottengrenzwerts für Pkw liegt, 71 Euro. Für einen Benzin-SUV mit 1.500 Kubikzentimeter Hubraum und einem Ausstoß von 160 Gramm CO<sub>2</sub> je Kilogramm werden 178 Euro fällig. Steuerbeträge in dieser Höhe und Steuerunterschiede von etwa 100 Euro wie zwischen den Beispielmotoren entfalten kein nennenswertes Entscheidungsgewicht bei der Fahrzeugwahl. In Relation zum Kaufpreis und im Umfeld einer komplexen Entscheidungssituation droht dieses Preissignal „im Rauschen unterzugehen“.

Neben der absoluten Höhe der Kfz-Steuer vermindert ihre Struktur – die gleichmäßige jährliche Erhebung – ihre Lenkungswirkung. Studien zeigen, dass Pkw-Käufer:innen fortlaufend anfallende Kosten (Kraftstoffkosten, Kfz-Steuern) bei ihrer Pkw-Kaufentscheidung nur unvollständig berücksichtigen. Mögliche Gründe hierfür sind sowohl eine generelle sogenannte „Gegenwartsverzerrung“ in Entscheidungssituationen sowie das Unterlassen einer systematischen Gesamtkostenrechnung. Von Bedeutung ist auch die Tatsache, dass Neufahrzeuge in der Regel nur fünf bis sechs Jahre gehalten werden und mit dem Verkauf auch die Steuerpflicht übergeben wird. Mit der Weitergabe der Steuerpflicht endet auch der für die Erstkäufer:innen relevante Betrachtungszeitraum, falls sich die Verbrauchseigenschaften und der CO<sub>2</sub>-Ausstoß eines Pkw und die daraus resultierenden Steuersätze nicht in den Preisen im Gebrauchtwagenmarkt niederschlagen. Dann geht letztlich nur ein Bruchteil der über die Gesamtlebensdauer anfallenden Kfz-Steuer in die Kaufentscheidung ein. Dass es tatsächlich zu einer solchen unvollständigen Kapitalisierung von Unterschieden in der Kfz-Steuer kommt, dazu trägt die fehlende Transparenz im Gebrauchtwagenmarkt, beispielsweise aufgrund geringer Informationspflichten, maßgeblich bei. Allerdings gilt auch für das Effizienzlabel bei Neuwagen, dass die Kostenimplikationen der Fahrzeugwahl wenig entscheidungsleitend präsentiert und stattdessen schwere, emissionsintensive Fahrzeuge systematisch bevorzugt werden. Der hier skizzierte Struktureffekt schwächt die Wirkmächtigkeit der CO<sub>2</sub>-orientierten Kfz-Steuer in ihrer bisherigen Form.

Mit dem technologischen Wandel hin zur Elektromobilität kommt die Kfz-Steuer in ihrer bisherigen Form auch ihrer fiskalischen Funktion immer weniger nach. Für batterieelektrische Fahrzeuge fallen vergleichsweise niedrige Steuersätze an, die überdies bis zum Jahr 2030 nicht erhoben werden. Die zunehmende Elektrifizierung der Pkw-Flotte geht folglich mit einem Rückgang der Steuereinnahmen einher. Bei unveränderter Politik stehen diesem Einnahmerückgang Fördersummen für (teil-)elektrische Pkw in zweistelliger Milliardenhöhe allein bis zur Mitte des Jahrzehnts gegenüber. Mittels einer an den Klimazielen orientierten Reform der Kfz-Steuer ließen sich diese Förderausgaben „verkehrsintern“ und zielorientiert gegenfinanzieren.

### 4.1.3 Koalitionsvertrag

Im Koalitionsvertrag findet die Kfz-Steuer nur insoweit Erwähnung, dass im Zuge einer steuerlichen Angleichung der Benzin- und Dieselpsteuerung (als Folge der Umsetzung der EU-Energiesteuerrichtlinie) die steuerliche Behandlung von Dieselfahrzeugen in der Kfz-Steuer zu überprüfen sei. Damit fällt der Koalitionsvertrag hinter die Pläne der alten Bundesregierung zurück, die im Rahmen des *Klimapakts Deutschland* aus dem Mai 2021 die (weitere) CO<sub>2</sub>-Differenzierung der Kfz-Steuer als Handlungsschwerpunkt identifiziert hat.

## 4.2 Reformvorschlag

### 4.2.1 Konzentration auf Erstzulassung

Einer fortentwickelten fahrzeugbezogenen Besteuerung kann – eine zweckmäßige Ausgestaltung vorausgesetzt – eine wichtige Rolle bei der Flottentransformation in Richtung elektrischer Antriebe und sparsamer Fahrzeuge zukommen. Eine zentrale Aufgabe bestünde darin, die mit

Blick auf die Pkw-Kaufentscheidung unzureichende Lenkungswirkung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung beziehungsweise Energiesteuer sinnvoll zu ergänzen. Um die Anschaffungsentscheidung möglichst wirksam zu beeinflussen, sollte das Preissignal auch am Anschaffungszeitpunkt ansetzen. Die zuvor aufgezeigten Effektivitätseinbußen einer jährlichen Steuerzahlung können überwunden werden, wenn die Steuer gebündelt und zum Zeitpunkt der erstmaligen Zulassung (in Deutschland) erhoben wird – wie mit einer Erstzulassungssteuer, die in einer Vielzahl europäischer Staaten bereits implementiert ist. Bei gegebener steuerlicher Gesamtbelastung ließe sich ein stärkerer Lenkungseffekt erzielen. Eine Umsetzung im bisherigen Rahmen der beim Halten eines Pkw ansetzenden Kfz-Steuer wäre auch in der Form denkbar, dass im Jahr der Erstzulassung ein deutlich höherer Steuertarif gilt als in den folgenden Haltejahren beziehungsweise dass der Tarif insgesamt zeitlich degressiv verläuft, also mit der Haltedauer abflacht. Zusammen mit den ebenfalls beim Kauf ausgezahlten Prämien für emissionsfreie/-arme Pkw würde so de facto ein Bonus-Malus-System entstehen, das weitgehend aufkommensneutral ausgestaltet werden könnte. Zwar ließe sich durch eine deutliche Anhebung der Steuersätze auch innerhalb der derzeitigen Struktur mit gleichmäßigen jährlichen Zahlungen eine stärkere Lenkungswirkung als bisher erzielen, jedoch würden Potenziale für eine effektivere Lenkung verschenkt.

#### 4.2.2 Progressiver Steuertarif

Der bei der Erstzulassung ansetzende Steuertarif sollte progressiv ausgestaltet werden, sodass mit steigendem CO<sub>2</sub>-Ausstoß zunehmend höhere Steuersätze je weiteres Gramm CO<sub>2</sub> fällig werden. Der Einstieg in eine progressive Kfz-Besteuerung wurde bereits mit der aktuellen Reform eingeleitet. Aus fiskalischer Perspektive spricht die höhere Zahlungsfähigkeit und -bereitschaft von Käufer:innen von großen, teuren und in der Regel emissionsintensiveren Fahrzeugen für einen progressiven Steuertarif. Ökologisch lässt sich eine Progression auch damit begründen, dass größere und damit tendenziell CO<sub>2</sub>-intensivere Fahrzeuge höhere durchschnittliche Fahrleistungen zurücklegen; somit ließen sich mit inkrementellen Verbesserungen beim spezifischen CO<sub>2</sub>-Ausstoß je Kilometer größere absolute CO<sub>2</sub>-Einsparungen erzielen. Schließlich erscheint ein progressiver Steuertarif mit Blick auf die soziale Ausgewogenheit angemessen, da große und teure Neuwagen vornehmlich von einkommensstarken Haushalten gekauft werden.

Die Steuersätze je Gramm CO<sub>2</sub> sollten nicht nur mit dem Ausstoß ansteigen, sondern der Steuertarif sollte auch über die Zeit regelmäßig, dabei aber möglichst vorhersehbar angepasst werden. Angesichts unter anderem bestehender Produktionsplanungen der Hersteller und der fortschreitenden Verbesserung der Ladeinfrastruktur für elektrische Pkw sollten die Steuersätze in den kommenden Jahren schrittweise aufwachsen, um eine möglichst bruchfreie Flottentransformation zu ermöglichen.

#### 4.2.3 Sicherstellung sozialer Ausgewogenheit

Gegenüber dem Status quo der Steuerstruktur ist bei einer an der Erstzulassung ansetzenden Kfz-Besteuerung von einer ausgewogeneren Verteilungswirkung auszugehen. Bisher zahlen Zweit-, Dritt- und Vierthalter:innen eines Pkw den gleichen jährlichen Steuerbetrag wie die Ersthalter:innen, welche über die Verbrauchseigenschaften des Pkw und damit die jährliche Steuerlast entscheiden. Je Fahrzeugkilometer tragen Gebrauchtwagenkäufer:innen in der Tendenz

sogar eine höhere Steuerlast, da die durchschnittliche Fahrleistung mit dem Pkw-Alter abnimmt. Wird der Steuerbetrag hingegen bei der Erstzulassung vollständig (oder zu einem Großteil) fällig, verschiebt sich die Steuerinzidenz, das heißt, die effektive Verteilung der Steuerlast, in Richtung der Erstkäufer:innen. Dieser Verschiebung liegt die Annahme zugrunde, dass die Steuerinzidenz der bei Erstzulassung fälligen Einmalzahlung die Entwicklung des Pkw-Wertverlusts über die Nutzungsdauer widerspiegelt; demnach fallen die höchsten Kosten in den ersten Jahren nach der Erstzulassung an. Da Neuwagenkäufer:innen in der Regel über höhere Einkommen verfügen, ergibt sich hieraus ein progressiver Verteilungseffekt. Dieser kann durch einen progressiven Verlauf des Steuertarifs verstärkt werden, welcher vor allem die Käufer:innen schwerer, leistungsstarker, verbrauchsintensiver und meist teurer Pkw belastet.

Nichtsdestotrotz ist auch bei einer solchen Reform in Richtung einer an der Erstzulassung ansetzenden fahrzeugbezogenen Besteuerung beziehungsweise eines Bonus-Malus-Systems nicht auszuschließen, dass einige einkommensschwache Haushalte eine zusätzliche Belastung erfahren. Dies gilt insbesondere für Haushalte, die aufgrund ihrer spezifischen Situation auf ein größeres – zunächst weiterhin verbrennungsmotorisches – Fahrzeug angewiesen sind, deren Preise im Gebrauchtwagenmarkt im Zuge einer solchen Reform (moderat) steigen könnten. Beispielhaft seien hier Familien mit mehreren Kindern und ohne Lademöglichkeit für einen E-Pkw genannt. Der Preisanstieg kann daraus resultieren, dass sich das Gebrauchtwagenangebot dieser Fahrzeuge aufgrund sinkender Absatzzahlen im Neuwagenmarkt verringert und Malus-Zahlungen in begrenztem Umfang weitergereicht werden.

Hierfür ließen sich jedoch maßgeschneiderte Entlastungen entwickeln. So könnte beispielsweise in Abhängigkeit von der Zahl der im Haushalt lebenden Kinder – und zusätzlich abhängig vom Haushaltseinkommen – ein Steuernachlass gewährt werden; um Missbrauch zu verhindern, ließe sich dieser an eine Mindesthaltedauer koppeln sowie auf einen Pkw je Familie beschränken. Eine Regelung, die am ursächlichen Entlastungstatbestand (das heißt Kinder im Haushalt oder körperliche Beeinträchtigung) ansetzt, ist wesentlich zielsicherer und mit weniger Fehlanreizen verbunden, als an den Fahrzeugeigenschaften anzusetzen. Würde zum Austarieren der sozialen Balance beispielsweise allen Pkw bis zum typischen CO<sub>2</sub>-Wert eines Familienautos eine weitgehende Steuerbefreiung beziehungsweise sehr niedrige Steuersätze zugebilligt, beeinträchtigte dies die ökologische Lenkungswirkung massiv. Hierdurch würden auch diverse SUV sowie generell ein Großteil der Neuwagenflotte – ohne sachliche Rechtfertigung – entlastet, womit eine solche Regelung wenig treffsicher wäre. Auch das Ansetzen an anderen Fahrzeugeigenschaften (zum Beispiel Volumen, Zahl der Sitze) wäre sozialpolitisch nur begrenzt zielsicher, da großvolumige Fahrzeuge nicht nur von Haushalten mit Kindern oder Menschen mit anderweitigen besonderen Bedürfnissen gefahren werden.

Ein solcher „Kinderbonus“ wäre grundsätzlich auch bei den Förderregelungen für Null- und Niedrigemissionsfahrzeuge denkbar. Insbesondere wenn die Höhe der Fördersummen nach dem spezifischen Endenergieverbrauch gestaffelt wird (siehe Abschnitt 5.2.2), könnte ein solcher Bonus den höheren Energieverbrauch (und die damit einhergehend geringere Förderung) eines – notwendigerweise – größeren Pkw kompensieren.

#### 4.2.4 Weiterentwicklung der Bemessungsgrundlage

Als Bemessungsgrundlage einer fortentwickelten, an der Erstzulassung ansetzenden fahrzeugbezogenen Besteuerung sollte zunächst primär der spezifische CO<sub>2</sub>-Ausstoß dienen. Als mögliche zweite Bemessungskomponente weist das Fahrzeuggewicht eine gute Eignung auf, da es sowohl mit der Straßenbeanspruchung als auch mit externen Unfallkosten korreliert. Denkbar als Alternative zum Gewicht wäre auch die Fahrzeugfläche, um die Inanspruchnahme öffentlichen Raums zu adressieren. Allerdings variieren die mit der Fahrzeugfläche verbundenen Kosten sehr stark mit dem räumlichen Nutzungsprofil des Fahrzeugs, was ihre Eignung beeinträchtigt; so sind sie in urbanen Gebieten wesentlich höher als im ländlichen Raum. Der Hubraum sollte nicht mehr Teil der Bemessungsgrundlage sein; weder für die Infrastrukturabnutzung noch für die Höhe externer (Umwelt-)Kosten fungiert er als guter Indikator.

Für Plug-in-Hybride (PHEV) würde ein progressiver, primär CO<sub>2</sub>-basierter Steuertarif – weiterhin – mit einer sehr geringen Steuerlast einhergehen, sofern diese weiterhin auf Basis des kombinierten CO<sub>2</sub>-Werts der PHEV berechnet wird; dies gilt auch dann, wenn es sich um sehr große, hochmotorisierte und teure Fahrzeuge handelt. Mit Blick auf die in Abschnitt **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** skizzierten verteilungspolitischen und ökologischen Erwägungen ist zu prüfen, wie auch für solche Fahrzeuge eine angemessene Besteuerung sichergestellt werden kann, die wirksame Anreize zur Effizienzverbesserung insbesondere für den verbrennungsmotorischen Fahrmodus setzt.

Eine Möglichkeit hierfür wäre, wenn die Steuerbemessung statt mittels des kombinierten CO<sub>2</sub>-Werts so erfolgte, dass zunächst die Steuersätze für den jeweiligen CO<sub>2</sub>-Ausstoß im Verbrennermodus (CS-Mode) sowie im (lokal emissionsfreien) elektrischen Fahrmodus (CD-Mode) ermittelt und diese anschließend mit den – realistischen – Fahranteilen im jeweiligen Modus gewichtet werden. Aufgrund des progressiven Steuertarifs würde durch eine solche Berechnung der Steuerschuld – im Vergleich zur gegenwärtigen Methodik – die Steuerlast gerade für sehr leistungsstarke PHEV aus den oberen Segmenten mit hohem verbrennungsmotorischem Verbrauch ansteigen. Zur Bestimmung realistischerer elektrischer Fahranteile sollte der sogenannte *Utility Factor* im Rahmen des *WLTP*-Messverfahrens auf Basis aktueller Daten angepasst werden; dies ist nicht nur für die nationale Besteuerung wichtig, sondern auch beispielsweise für die Lenkungswirkung der europäischen Flottengrenzwerte.

Mit Blick auf die anstehende Flottentransformation erscheint in mittelfristiger Perspektive, wenn absehbar die Mehrheit der neu zugelassenen Pkw elektrisch fährt, der Endenergieverbrauch als geeignete und gleichermaßen einfache zentrale Bemessungsgrundlage. Bei den verbleibenden Verbrennern korreliert der spezifische Endenergieverbrauch eng mit dem CO<sub>2</sub>-Ausstoß, und auch für elektrische Antriebe würden gezielte Effizienzreize gesetzt. Ein solche Umstellung würde somit erlauben, für Verbrenner und elektrische Antriebe künftig die gleiche, anreizwirksame Bemessungsgrundlage zu nutzen. Als ergänzendes Kriterium könnte weiterhin das Fahrzeuggewicht dienen, selbst wenn es mittels einer Pkw-Maut adressiert wird, da laufende (Maut-)Zahlungen aufgrund des zuvor skizzierten Struktureffekts nur eine gedämpfte Lenkungswirkung auf die Kaufentscheidung entfalten.

In dem Maße, in dem eine Angleichung der Energiesteuersätze auf Benzin und Diesel erfolgt (beziehungsweise die Steuerbemessung vereinheitlicht wird), kann auch auf die Differenzierung

der Kfz-Steuersätze zwischen den beiden Antriebsarten weitgehend verzichtet werden. Solange eine Angleichung bei der Energiesteuer nicht erfolgt, kann in einer reformierten Kfz-Besteuerung zur Kompensation des Dieselpflichts ein höherer Steuersatz je Gramm CO<sub>2</sub> für Dieselfahrzeuge erhoben werden.

### 4.3 Ergänzung oder Substitution der Kfz-Steuer als Besitzsteuer

Grundsätzlich könnte eine an der Erstzulassung ansetzende Steuer in Ergänzung oder anstelle der derzeitigen, jährlich erhobenen Kfz-Steuer treten. Im Zuge einer gesamthaften Neujustierung der Fiskalarchitektur im Verkehrssektor würde eine jährliche Besitzsteuer allerdings zunehmend verzichtbar. Sie erfüllt dann keine Funktion mehr, die nicht zweckmäßiger von anderen Instrumenten übernommen wird:

- Eine stabile **Finanzierungsfunktion** für die Infrastruktur (und alternative öffentliche Mobilitätsangebote) wird verursachungsgerechter durch eine intelligente, fahrleistungsabhängige Pkw-Maut erfüllt. Vielfahrende und Nutzende schwerer Fahrzeuge, die höhere Kosten verursachen, leisten auch einen höheren Finanzierungsbeitrag.
- Gewünschte **Lenkungszwecke** werden sachgerechter durch eine erstzulassungsorientierte Fahrzeugsteuer, eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung beziehungsweise die Energiesteuer, eine fahrleistungsabhängige Pkw-Maut sowie Parkgebühren verfolgt.
  - **Investitionssteuerung:** Kaufentscheidungen zugunsten emissionsarmer beziehungsweise -freier Pkw werden – wie aufgezeigt – über eine einmalige an der Erstzulassung ansetzende Fahrzeugbesteuerung wirksamer angereizt aufgrund ihrer höheren Sichtbarkeit und vermiedenen Wirkungsbrüchen im Gebrauchtwagenmarkt.
  - **Flottenmodernisierung/Exnovation:** Eine angemessen hohe CO<sub>2</sub>-Bepreisung (und unter anderem nach Schadstoffausstoß differenzierte Maut) bewirkt, dass insbesondere jene älteren Fahrzeuge, die gleichzeitig emissionsintensiv sind und viel gefahren werden, aus dem Bestand ausscheiden und durch neuere ersetzt werden. Die pauschale jährliche Kfz-Steuer ignoriert diese Nutzungskomponente. Ergänzend könnte gegebenenfalls eine temporäre, streng nach sozialen und ökologischen Kriterien ausgestaltete Stilllegeprämie den Bestandsaustritt älterer Fahrzeuge beschleunigen; diese sollte jedoch keinesfalls an den Fahrzeugneukauf gekoppelt sein.
  - Auch hinsichtlich einer Anlastung von Kosten für die **Inanspruchnahme öffentlichen (Straßen-)Raums** ist die pauschale Kfz-Steuer wenig zielgenau. Mit einer intelligenten Maut kann die Konkurrenz um – temporär und regional – knappe Straßenkapazitäten adressiert und so beispielsweise Staukosten reduziert werden. Eine dem Wert öffentlichen Raums angemessene, an lokale Gegebenheiten angepasste Parkraumbewirtschaftung reduziert die Zahl der Fahrzeuge vor allem dort, wo sie mit hohen (Opportunitäts-)Kosten verbunden sind; das betrifft vor allem die Konkurrenz um knappen öffentlichen Raum in Städten. Im ländlichen Raum sind diese Kosten deutlich geringer. Die jährliche Kfz-Steuer ignoriert diese regionale Komponente.
  - **Externe Kosten der Fahrzeugproduktion und -entsorgung** sind ebenfalls besser über eine einmalige erstzulassungsorientierte Steuer (beziehungsweise andere

Instrumente) internalisierbar, da sie unabhängig vom Zeitraum sind, in welchem das Fahrzeug (in Deutschland) gehalten wird.

Zudem stellt sich bei Einführung neuer fiskalischer Instrumente die Akzeptanzfrage, wenn nicht zugleich bestehende Belastungen abgebaut werden. Ein denkbarer Weg wäre, zunächst für alle neu zugelassenen Fahrzeuge auf die bisherige jährliche Kfz-Steuer zu verzichten und stattdessen auf das Modell der Einmalzahlung bei Erstzulassung umzustellen. Die daraus resultierenden Einnahmen sollten mindestens zur Refinanzierung der Boni für Elektrofahrzeuge ausreichen und könnten zudem die – in ihrer Höhe anfangs überschaubaren – Ausfälle bei der bisherigen jährlichen Steuer kompensieren, wobei ein exakter Ausgleich aufgrund von unsicheren Marktentwicklungen schwer umsetzbar sein wird. Für Bestandsfahrzeuge sollte die jährliche Kfz-Steuer zunächst beibehalten werden, mit Einführung der ersten Stufe einer fahrleistungsabhängigen Pkw-Maut könnte sie dann entfallen. Durch ein solches gestaffeltes Vorgehen würde ein erheblicher Teil der gut prognostizierbaren Kfz-Steuererinnahmen bis zur Etablierung der Maut als neues Finanzierungsinstrument mit stabilem Einnahmenstrom erhalten bleiben. Dies setzt freilich eine rasche Entscheidung zugunsten einer Pkw-Maut voraus. Ist die mittelfristige Umsetzung einer fahrleistungsabhängigen Pkw-Maut hingegen nicht absehbar, bedarf es voraussichtlich auch weiterhin einer jährlichen Kfz-Steuer. Um sie zukunftsfester zu machen, besteht ebenfalls dringender Reformbedarf; viele der vorstehenden Überlegungen hinsichtlich der Bemessungsgrundlage und Steuerprogression bleiben hierfür gültig.

Erweist sich die Umsetzung über eine einmalige Erstzulassungssteuer als nicht realisierbar, wären auch verschiedene „Mischmodelle“ denkbar, bei denen nach der Erstzulassung zunächst deutlich höhere jährliche Sätze zu zahlen wären als in späteren Jahren. Mit Blick auf die Lenkungswirkung und die soziale Ausgewogenheit wäre ein solches Modell klar positiver als der Status quo zu bewerten. Es stellt sich jedoch die Frage, ob im Falle einer strukturellen Reform der Kfz-Besteuerung nicht eine klare Ausrichtung am jeweiligen (Lenkungs-)Zweck der Instrumente erfolgen sollte.

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung einer reformierten Kfz-Besteuerung gilt es, die steuerlichen (und verbrauchsbedingten) Kostenimplikationen der Pkw-Kaufentscheidung im Zuge der längst überfälligen Reform des Pkw-Labels transparenter, prominenter und handlungsleitender darzustellen.

## 5 Umweltbonus und Innovationsprämie: Degressive Ausgestaltung und Ausrichtung an klimapolitischem Nutzen

### 5.1 Ausgangslage

#### 5.1.1 Instrumentenbeschreibung

Durch Kaufprämien für elektrifizierte Pkw soll deren Marktdurchdringung und damit die Flottentransformation beschleunigt werden. Sie dienen dazu, anfängliche Kaufhemmnisse und Nachteile im Wettbewerb mit der etablierten Verbrennertechnologie zu überwinden; hierzu zählen insbesondere die derzeit noch deutlich höheren Anschaffungspreise, aber auch Unsicherheiten der Konsument:innen bezüglich einer vergleichsweise neuen Technologie. Ökonomisch sind temporäre Subventionen durchaus begründbar, insoweit mit der Förderung positive Externalitäten der Technologieentwicklung verbunden sind.

#### 5.1.2 Status quo

Das zentrale Instrument auf nationaler Ebene, um die Marktdurchdringung elektrischer Antriebe zu fördern, ist der sogenannte Umweltbonus. Hierbei handelt es sich um eine Kaufprämie für batterieelektrische Fahrzeuge, Plug-in-Hybride und – theoretisch – Brennstoffzellenfahrzeuge. Seit der Erhöhung im Rahmen des Klimaschutzprogramms 2030 beträgt der Umweltbonus für rein elektrisch angetriebene Fahrzeuge 6.000 Euro (Netto-Listenpreis bis 40.000 Euro) beziehungsweise 5.000 Euro (Netto-Listenpreis bis 65.000 Euro), für Plug-in-Hybride (mit spezifischem CO<sub>2</sub>-Wert von weniger als 50 Gramm je Kilometer oder einer elektrischen Mindestreichweite von 60 km) beträgt der Bonus 4.500 Euro (Netto-Listenpreis bis 40.000 Euro) beziehungsweise 3.750 Euro (Netto-Listenpreis bis 65.000 Euro). Der Umweltbonus wird hälftig von der Bundesregierung und der Industrie getragen. Der jeweilige Fahrzeughersteller muss einen Eigenanteil leisten, der als Nachlass auf den Netto-Listenpreis gewährt wird. Inwieweit dieser Eigenanteil eine tatsächlich zusätzliche Förderung seitens der Hersteller darstellt oder – im Rahmen allgemeiner Preisnachlässe und aufgrund des Emissionsminderungsdrucks durch die europäischen CO<sub>2</sub>-Grenzwerte – ohnehin gewährt würde, bleibt allerdings fraglich. Mit dem Konjunkturprogramm im Zuge der Coronakrise wurde die sogenannte Innovationsprämie eingeführt. Mit ihr wird der staatliche Anteil des Umweltbonus verdoppelt, womit die Kaufprämie für rein batterieelektrische Fahrzeuge auf bis zu 9.000 Euro und für Plug-in-Hybride auf bis zu 6.750 Euro steigt. Die Prämien haben zum zuletzt deutlich beschleunigten Markthochlauf der Elektromobilität in Deutschland beigetragen, sind aber zugleich mit hohen finanziellen Belastungen des Bundeshaushalts verbunden. Zudem sind neben möglichen Mitnahmeeffekten jüngst auch verstärkt Missbrauchsrisiken in den Fokus gerückt, die auf die zu kurze Mindesthaltedauer für geförderte Elektrofahrzeuge zurückzuführen sind: Kurz nach Ablauf der Haltefrist von sechs Monaten wird ein Teil der subventionierten Fahrzeuge ins Ausland exportiert, sodass sie die Emissionen der heimischen Flotte nicht dauerhaft senken.

### 5.1.3 Koalitionsvertrag

Zunächst soll die Innovationsprämie im Jahr 2022 unverändert fortgeführt und dann zum Jahr 2023 reformiert werden; die Verlängerung wurde inzwischen auch umgesetzt. Ziel der angekündigten Reform ist es, die Förderung degressiv zu gestalten und sie nur für Pkw zu gewähren, „die nachweislich einen positiven Klimaschutzeffekt haben“. Dieser soll künftig „nur über einen elektrischen Fahranteil und eine elektrische Mindestreichweite definiert“ werden. Ab August 2023 beträgt die elektrische Mindestreichweite 80 Kilometer. Die Innovationsprämie wird über das Jahr 2025 hinaus nicht mehr als erforderlich betrachtet. Etwas unklar bleibt, inwieweit sich diese Aussagen gleichermaßen auf den Umweltbonus beziehen.

## 5.2 Reformvorschlag

### 5.2.1 Degression und Integration in ein Bonus-Malus-System

Die im Koalitionsvertrag angelegte Reform der Förderung von Elektro-Pkw sollte gemeinsam mit einer Weiterentwicklung der Kfz-Besteuerung angegangen werden. Durch die Kombination von gezielten Kaufprämien für emissionsarme Pkw und deutlich höhere, bei der Erstzulassung ansetzende Abgaben für CO<sub>2</sub>-intensive Fahrzeuge (siehe Kapitel 4.2) entsteht faktisch ein Bonus-Malus-System, das die Kundennachfrage in Richtung umweltverträglicherer Fahrzeuge lenkt. Dadurch ergeben sich auch Spielräume für das Abschmelzen der Kaufprämien, ohne das Tempo der Flottentransformation zu gefährden. Maßgeblich für die finanzielle Attraktivität von E-Autos beim Fahrzeugkauf ist schließlich der Preisunterschied zwischen elektrischen, umweltverträglichen Antrieben und emissionsintensiven Verbrennern. Im Zuge einer höheren Besteuerung von klimaschädlichen Fahrzeugen können folglich die Subventionen für klimaverträglichere Alternativen sinken – ohne die relative Anreizwirkung aufzuweichen.

Eine dauerhafte Subventionierung von Elektroautos – insbesondere finanziert aus dem allgemeinen Steuertopf beziehungsweise dem auch mit Haushaltsmitteln befüllten Klima- und Transformationsfonds – ist hingegen weder sozialverträglich noch ökologisch zielführend im Sinne einer erfolgreichen Verkehrswende. Profitieren würden vornehmlich einkommensstarke Haushalte, die vergleichsweise häufig Neuwagen kaufen, während die Gesamtheit der Steuerzahler:innen dafür aufkommt. Zudem würde eine Netto-Subventionierung des Fahrzeugkaufs die Dominanz des motorisierten Individualverkehrs weiter manifestieren und damit einer Mobilitätswende, das heißt der Verlagerung hin zu nachhaltigeren Mobilitätsformen, zuwiderlaufen. Mit sich durchsetzender Elektrifizierung sollten die Kaufprämien für Neuwagen vollständig abgebaut werden. Kaufprämien für ältere Elektrogebrauchtwagen könnten insbesondere für Härtefälle, also Menschen, die nachweisbar auf ein Auto angewiesen sind, ein mögliches Mittel sein, diesen den Umstieg auf Nullemissionsfahrzeuge zu erleichtern – beispielsweise als Teil eines sozialen Transformationsfonds. Der Aufbau solcher Fonds auf nationaler Ebene ist auch Teil des *Fit-for-55*-Vorschlags der EU-Kommission für eine sozial gerechte Transformation.

### 5.2.2 Effizienzanreize auch für (reine) Elektrofahrzeuge

Die angestrebte Reform der Förderung von Plug-in-Hybriden, die einen tatsächlichen Klimavorteil in der realen Nutzung sicherstellen soll, ist zu begrüßen. Dieser ist bisher – so zeigen empirische Daten – keinesfalls gewährleistet. Die tatsächliche Klimaschutzwirkung von PHEV wird insbesondere durch ihren realen Verbrauch beziehungsweise CO<sub>2</sub>-Ausstoß determiniert. Bei der Überarbeitung der Förderbedingungen für PHEV sollte dieser daher neben den im Koalitionsvertrag genannten Kriterien nachgewiesener elektrischer Fahranteil und elektrische Mindestreichweite Berücksichtigung finden; auch bei gleichem elektrischen Fahranteil können die Verbrauchs- und Emissionswerte je nach Fahrzeuggröße und -konfiguration erheblich schwanken. Darüber hinaus ist es zweckmäßig, die Förderung für PHEV generell schneller zurückzufahren als für batterieelektrische Pkw, da auch PHEV mit dem Ziel der Klimaneutralität nur schwer kompatibel sind. Sollte sich eine Kopplung der Förderung an die reale elektrische Fahrleistung beziehungsweise den realen CO<sub>2</sub>-Ausstoß als nicht bereits kurzfristig umsetzbar herausstellen, ist der vollständige Ausstieg aus der Plug-in-Hybrid-Förderung einer Fortführung ohne strenge Konditionen vorzuziehen.

Die Kopplung der Förderhöhe an ökologische Kriterien sollte jedoch nicht nur auf Plug-in-Hybride beschränkt bleiben. Auch für batterieelektrische Fahrzeuge sollte die Förderhöhe künftig nicht allein an den Fahrzeugpreis geknüpft sein. So setzt die gegenwärtige Ausgestaltung keine direkten finanziellen Anreize für sparsame Elektro-Pkw, ebenso wenig für möglichst breittaugliche – also reichweitenstarke – Elektroautos. Als Differenzierungskriterium bietet sich hier vor allem der spezifische Stromverbrauch je Kilometer an, um sparsame und damit ressourcenschonendere Fahrzeuge stärker zu fördern als verbrauchsintensive Pkw. Des Weiteren könnte die elektrische Reichweite ein mögliches ergänzendes Kriterium darstellen. Fahrzeuge mit höherer elektrischer Reichweite weisen tendenziell eine größere Jahresfahrleistung auf und substituieren damit mehr „Verbrenner-Kilometer“, womit einer höheren Prämie auch ein größerer ökologischer Ertrag gegenüberstünde. Mit der elektrischen Reichweite steigt zugleich in der Regel die notwendige Batteriekapazität und damit der Kaufpreisaufschlag zu einer Alternative mit Verbrennungsmotor, zu dessen Überwindung die Kaufprämie beitragen soll. Durch die Kombination beider Kriterien würden solche Fahrzeuge profitieren, die bei guter elektrischer Reichweite noch sparsam sind, beziehungsweise die trotz geringem Verbrauch noch eine alltagstaugliche Reichweite bereithalten. Das Kriterium Verbrauch allein würde gegebenenfalls das typische Zweitfahrzeug mit geringer Fahrleistung überfördern; das Kriterium Reichweite allein wäre – aus ökologischer und sozialer Perspektive – noch deutlich kritischer, weil die Förderung dann faktisch zu sehr auf große und energiehungrige Autos abzielen würde. Ein möglicher „Reichweiten-Bonus“ sollte dabei allerdings bei einer sinnvollen Maximal-Reichweite gedeckelt werden, da der zusätzliche Nutzen bei sehr hohen elektrischen Reichweiten deutlich abnimmt.

Um auch Familien mit mehreren Kindern sowie Menschen mit körperlichen Beeinträchtigungen die Anschaffung eines – notwendigerweise – größeren und entsprechend stromverbrauchsintensiveren Elektrofahrzeugs zu erleichtern, sind spezifische Sonderregelungen denkbar, wie sie bereits in Abschnitt 4.2.3 diskutiert werden.

## 6 Steuerliche Behandlung von Firmenwagen: Sozial ungerechtes Dienstwagenprivileg abbauen, ökologische Anreize gezielt setzen

### 6.1 Ausgangslage

#### 6.1.1 Instrumentenbeschreibung

Die sogenannte Dienstwagenbesteuerung umfasst die steuerlichen Regelungen bezüglich Anschaffung und Betrieb von Firmenfahrzeugen, die auch zur privaten Nutzung zur Verfügung stehen. Zu den Dienstwagen zählen die teils gewerblich, teils privat genutzten Firmenwagen von Selbstständigen als auch solche Fahrzeuge, die Angestellten als Gehaltsbestandteil überlassen werden. Ein Teil der steuerlichen Vorschriften ist auch für Firmenfahrzeuge ohne private (Mit-)Nutzung relevant. In einer wachsenden Zahl europäischer Länder wird die steuerliche Behandlung von Firmenwagen nach ökologischen Gesichtspunkten ausgestaltet, sodass Arbeitgeber wie Beschäftigte finanzielle Anreize haben, klimafreundliche Fahrzeuge zu wählen und den Verbrauch fossiler Kraftstoffe zu begrenzen. Je nach Ausgestaltung kann die steuerliche Behandlung von Firmenwagen also beide in diesem Papier fokussierten Verkehrswende-Hebel in Bewegung setzen oder auch blockieren.

Um seitens der Arbeitgeber den Anreiz zur Anschaffung von umweltschonenden Firmen-Pkw zu erhöhen, wird in einigen Ländern die Abzugsfähigkeit der Anschaffungs- und Kraftstoffkosten bei der Ertragsbesteuerung differenziert. Regelmäßiger Anknüpfungspunkt sind dabei die Antriebs- und die Kraftstoffart sowie die spezifischen CO<sub>2</sub>-Emissionen eines Fahrzeugs. Alternativ kann das betriebliche Investitionsverhalten beeinflusst werden, indem die Abschreibungsdauer für angeschaffte Pkw erhöht oder verkürzt wird oder eine degressive (statt lineare) Abschreibung ermöglicht wird.

Für die steuerlichen Anreizwirkungen im Zusammenhang mit der Dienstwagenanschaffung und -nutzung ist die Wertbemessung einer privaten Nutzung durch Selbstständige und Angestellte von besonderer Relevanz. Der geldwerte Vorteil, der gesetzlich angesetzt wird, unterliegt in der Regel Einkommensteuer und Sozialabgaben. In den meisten europäischen Ländern wird aus Gründen der Steuervereinfachung eine Pauschalierung des Nutzungswerts ermöglicht. Je nachdem, wie die pauschale Nutzungswertbemessung ausgestaltet ist, setzt diese typischerweise finanzielle Anreize hinsichtlich bestimmter Fahrzeugmerkmale (zum Beispiel Preis, Alter, Ausstattung, Antrieb, Motorleistung) sowie der Nutzung (zum Beispiel Fahrleistung, Verbrauch). In einigen Ländern wird die Wertbemessung mit dem expliziten Ziel einer ökologischen Lenkungswirkung nach Antrieb und/oder Emissionen differenziert.

#### 6.1.2 Status quo

Die im Zusammenhang mit der Dienstwagennutzung relevanten Steuern auf Einkommen und Ertrag werden in Deutschland nicht systematisch nach ökologischen Kriterien ausgestaltet. So gilt die Absetzbarkeit der Anschaffungs- und Betriebskosten für Pkw im Rahmen der

Ertragsbesteuerung grundsätzlich in voller Höhe, was dem objektiven Nettoprinzip des deutschen Einkommensteuerrechts Rechnung trägt. Die Anschaffungskosten eines Oberklassewagens mit hohem CO<sub>2</sub>-Ausstoß sind im derzeit gültigen Steuerrecht genauso uneingeschränkt absetzbar wie die eines effizienten, vollelektrischen Kleinwagens. Am Klimaschutz ausgerichtete Sonderregelungen bezüglich der Abschreibungsdauer von gewerblichen Pkw sieht der Gesetzgeber bislang nicht vor.

Die Bemessung des zu versteuernden geldwerten Vorteils aus der privaten Nutzung eines Dienstwagens knüpft am Preis des Fahrzeugs an: Für jeden Kalendermonat wird pauschal ein Prozent des Brutto-Listenpreises zum Zeitpunkt der Erstzulassung zugrunde gelegt. Bei Plug-in-Hybrid-Pkw mit einer elektrischen Mindestreichweite von aktuell 60 Kilometern wird nur die Hälfte des Listenpreises angesetzt. Bei rein batterieelektrischen Fahrzeugen wird derzeit unterhalb der Preisschwelle von 60.000 Euro Brutto-Listenpreis sogar nur ein Viertel des Listenpreises besteuert, oberhalb ist es wiederum die Hälfte. Alternativ zur pauschalen Nutzungswertermittlung kann der geldwerte Vorteil auch individuell über ein detailliertes Fahrtenbuch ermittelt werden. Als individueller Nutzungswert wird hierbei ein Teil der tatsächlichen Gesamtkosten des Fahrzeugs gemäß dokumentiertem Privatnutzungsanteil zugrunde gelegt.

Mehrere Studien haben gezeigt, dass die gegenwärtige Regelbesteuerung („Ein-Prozent-Pauschale“) wie eine Steuervergünstigung wirkt, denn sie unterschätzt insbesondere bei neuen oder neuwertigen Pkw systematisch den tatsächlichen geldwerten Vorteil der Dienstwagennutzung. Dadurch bestehen bereits im Falle eines durchschnittlichen privaten Nutzungsumfangs deutliche finanzielle Vorteile gegenüber einer privaten Pkw-Anschaffung (bei höherem Barlohn). Der Status quo setzt damit finanzielle Anreize zur gewerblichen Anschaffung von fabrikneuen Dienstwagen, die meist hochpreisiger, sowie oft größer und schwerer sind als im Fall der privaten Pkw-Anschaffung. Nicht zuletzt wegen des steuerlichen Umfelds, das Neuwagen begünstigt, prägen Dienstwagen zugleich langfristig die Pkw-Flotte in Deutschland: Sie werden typischerweise nur für wenige Jahre gewerblich gehalten, um dann über den Gebrauchtwagenmarkt an private Halter zu wechseln.

Die steuerliche Pauschalierung ermöglicht im Verbund mit den häufig vom Arbeitgeber vollständig übernommenen Kraftstoffkosten zudem privates Autofahren zum Flatrate-Tarif. Dies läuft vorhandenen politischen Bestrebungen entgegen, die Fahrleistung beziehungsweise die Treibhausgasemissionen des Pkw-Verkehrs insgesamt zu mindern.

Der Gesetzgeber verzichtet durch die niedrige steuerliche Bewertung der Privatnutzung auf Staatseinnahmen in Höhe von mindestens drei Milliarden Euro, Tendenz steigend. Die gegenwärtige Regelung ist auch sozial ungerecht, denn das Steuerprivileg konzentriert sich auf eine abgegrenzte Bevölkerungsgruppe. So kommt etwa die Hälfte des Subventionsvolumens den einkommensstärksten zwanzig Prozent der Haushalte zugute.

### 6.1.3 Koalitionsvertrag

Der Koalitionsvertrag sieht vor, die aktuell noch bis 2030 angelegten Vergünstigungen für E-Pkw ab 2023 schrittweise zu verringern: Die als Dienstwagen aktuell beliebten Plug-in-Hybride verlieren ihren steuerlichen Sonderstatus gegenüber Verbrennern, falls sie nicht im Einzelfall

nachweisen können, dass sie überwiegend, also zu mehr als 50 Prozent, im rein elektrischen Fahrbetrieb genutzt werden. Zudem wird die elektrische Mindestreichweite für eine Privilegierung früher als ursprünglich vorgesehen, nämlich bereits ab August 2023, auf 80 Kilometer erhöht. Und bei vollelektrischen Pkw soll ab 2025 wieder einheitlich ein halbes Prozent des Listenpreises versteuert werden.

Bezüglich der Besteuerung von reinen Verbrenner-Dienstwagen sind im Koalitionsvertrag keine expliziten Aussagen enthalten. Die allgemeine Formulierung zum Subventionsabbau („überflüssige, unwirksame und umwelt- und klimaschädliche Subventionen und Ausgaben abbauen“) ist jedoch ein möglicher Anknüpfungspunkt für eine Reform der steuerlichen Behandlung der Verbrenner-Dienstwagen. Hierzu müsste die Koalition die gegenwärtige Regelung entsprechend einstufen.

Zudem sieht der Koalitionsvertrag für die Jahre 2022 und 2023 sogenannte Superabschreibungen für neu angeschaffte, dem Klimaschutz dienende Wirtschaftsgüter vor. Es ist davon auszugehen, dass die Anschaffung vollelektrischer Firmen-Pkw unter diesen Fördertatbestand fallen wird. Unklar bleibt, ob die geplanten Superabschreibungen als echte Prämie (Abschreibung größer 100 Prozent) für klimaverträgliche Wirtschaftsgüter ausgestaltet werden oder lediglich schnellere Abschreibungen ermöglichen sollen. Eine umfassende Gestaltung der Gesamtabschreibungshöhe für Firmenwagen nach ökologischen Kriterien, wie sie beispielsweise in Belgien beschlossen wurde, sieht die Übereinkunft der Ampel-Parteien derweil nicht vor.

## 6.2 Reformvorschlag

### 6.2.1 Abbau des Dienstwagenprivilegs

Die im Koalitionsvertrag vorgesehenen Anpassungen der Dienstwagenbesteuerung gehen in die richtige Richtung, weisen allerdings auch fundamentale Defizite in Bezug auf die eingangs genannten Instrumentenkriterien auf.

Aus ökologischer und insbesondere aus Klimaschutz-Perspektive grundsätzlich zielführend ist die geplante Bindung des Steuervorteils von Plug-in-Hybrid-Dienstwagen an einen Mindestanteil elektrischer Fahrleistung sowie eine höhere elektrische Mindestreichweite. Viele als Dienstwagen verbreitete PHEVs erreichen in ihrer aktuellen Baureihe die ab August 2023 vorgesehene Reichweitenvorgabe nicht, sodass die Zusatzprivilegierung vorerst auf eine begrenzte Modellauswahl beschränkt würde. Vor dem Hintergrund des bisher als gering einzuschätzenden Fahrleistungsanteils von PHEV-Dienstwagen im elektrischen Betrieb stellt die Anpassung der Förderbedingungen dieser Fahrzeuge eine wichtige und überfällige Weichenstellung dar. Mit zunehmender durchschnittlicher Reichweite im elektrischen Fahrbetrieb und dem Ausbau der Ladeinfrastruktur sollte in den Folgejahren auch der Anteil der E-Fahrleistung steigen, der für eine steuerliche Subventionierung erforderlich ist. Am effektivsten ließe sich unterdies eine positive Klimaschutzwirkung bei PHEVs sicherstellen, indem die steuerliche Vergünstigung an einen niedrigen realen Kraftstoffverbrauch geknüpft würde. Auch die verringerte Begünstigung vollelektrischer Dienstwagen ab 2025 ist zu befürworten, um verteilungspolitisch regressiv

wirkende Mitnahmeeffekte einzudämmen. Unberücksichtigt bleibt unterdessen, dass schon bei reinen Verbrenner-Dienstwagen die steuerliche Pauschalierung der Privatnutzung einer finanziellen Begünstigung gleichkommt.

Die ökologische, ökonomische sowie soziale Problematik, die das steuerliche Privileg generell mit sich bringt, wird bisher nicht adressiert. Die Klimaschutzziele erfordern es aber, eine im Vergleich zur privaten Anschaffung steuerneutrale Regelung insbesondere bei reinen Verbrennern schon kurzfristig zu verwirklichen.

Ein struktureller Reformansatz sollte mehreren Anforderungen gerecht werden. Von übergeordneter Wichtigkeit ist es, die private Nutzung eines Dienstwagens im Vergleich zur Nutzung eines bei höherem Barlohn privat angeschafften Pkw möglichst steuerneutral zu behandeln. Das ließe sich am einfachsten erreichen, indem die Pauschalierungsmöglichkeit abgeschafft und die Dokumentation des privaten Fahranteils über ein (elektronisches) Fahrtenbuch verpflichtend wird. Dabei wäre sicherzustellen, dass die verwendeten Bemessungssätze möglichst weitgehend dem tatsächlichen Nutzungswert entsprechen. Jedoch müsste hierbei ein deutlich höherer bürokratischer Aufwand für Steuerbehörden und Besteuerte in Kauf genommen werden. Soll andererseits die Möglichkeit der Pauschalierung beibehalten werden, ohne systematisch den Nutzungswert zu unterschätzen, muss das Bemessungsniveau daher insgesamt steigen, und zwar über alle Antriebsarten hinweg.

Eine bessere Orientierung am Umfang der privaten Nutzung lässt sich auch ohne das aufwendige Führen eines Fahrtenbuchs erreichen: So könnte ein fixer Anteil der Gesamtfahrleistung des Dienstwagens der privaten Nutzung zugerechnet und besteuert werden. Das hält den Dokumentationsaufwand gering, da lediglich der Kilometerstand zu Beginn und Ende des Abrechnungszeitraums notiert werden müsste. Gleichzeitig schließt es die Nutzung eines Dienstwagens zum Flatrate-Tarif aus.

Weiterhin ist bei einer Reform darauf zu achten, dass die steuerliche Bemessungsgrundlage bei Dienstwagen jene finanziellen Anreize widerspiegelt, die bei privater Anschaffung gesetzt werden. Dazu zählen neben den staatlichen Förderprogrammen für Elektro-Pkw auch die am Fahrzeug ansetzenden Verkehrssteuern. Eine solche Spiegelung gelingt beispielsweise, indem sowohl staatliche Kaufprämien als auch fahrzeugbezogene Steuern zur Bemessungsgrundlage der Dienstwagenbesteuerung hinzugerechnet werden, während der pauschalierende Bemessungssatz für alle Antriebsarten einheitlich ausfällt (beispielsweise ein Prozent der neuen Bemessungsgrundlage, zuzüglich Nutzungskomponente). Die bei Dienstwagen wirkenden fiskalischen Anreize in Richtung der Anschaffung eines klimaverträglichen Fahrzeugs würden dadurch in ihrer effektiven Höhe weitgehend denen eines Privatkaufs entsprechen. Eine sachgerechte Bemessung des geldwerten Vorteils im Sinne einer Annäherung an „Steuerneutralität“ verfolgt für sich genommen also kein Lenkungsziel, das über die bei Privat-Pkw bestehenden hinausreicht.

Für den Fall, dass keine strukturelle Reform der Kfz-Steuer erfolgt und diese auch nicht deutlich hinsichtlich ihrer ökologischen Anreizwirkung nachgeschärft wird, sollte alternativ die Lenkung in Richtung klimaverträglicherer Fahrzeuge zumindest auf Ebene der Dienstwagen durch eine

Differenzierung der steuerlichen Bemessungssätze beibehalten werden. Im Vergleich zur aktuell bestehenden Regelung (0,25/0,5/1 Prozent des Listenpreises) ist zentral, dass die Bemessungssätze insgesamt steigen. Berechnungen zeigen, dass reine Verbrenner-Pkw und Plug-in-Hybride mit geringer elektrischer Fahrleistung monatlich mit circa 2 Prozent des Listenpreises bemessen werden sollten, um sich einer steuerneutralen Behandlung von Dienstwagen anzunähern. Auch Plug-in-Hybride mit überwiegend elektrischer Fahrleistung sollten dann mit etwa 1,5 Prozent des Listenpreises bemessen werden.

### 6.2.2 Sonderabschreibungen nur für reine Elektrofahrzeuge

Sonderabschreibungen für klimafreundliche Investitionsgüter erzeugen eine Lenkungswirkung, die dem Staat bei den gegenwärtigen Finanzierungsbedingungen nahezu keine Kosten verursacht. Eine Sonderabschreibung im Jahr der Anschaffung, beispielsweise in Höhe von 50 Prozent der Anschaffungskosten, kann daher eine fiskalisch effiziente Lösung sein, den Umstieg auf rein batterieelektrische Fahrzeuge bei Unternehmensflotten zu forcieren. Denkbar sind auch Lösungen, die für eine Übergangszeit die Abschreibungsdauer klimaverträglicher Fahrzeuge verkürzen, aber den bestehenden linearen Charakter der „Absetzung für Abnutzung“ (AfA) beibehalten.

Die generelle Absetzbarkeit von Fahrzeugkosten je nach klimawirksamen oder sonstigen Fahrzeugeigenschaften auszuweiten beziehungsweise zu begrenzen, und damit vom objektiven Nettoprinzip des deutschen Einkommensteuerrechts abzuweichen, ließe sich mit außerfiskalischen Lenkungs- und Förderungszielen rechtlich begründen. Ein weiterer Bonus – durch eine Abschreibung von mehr als 100 Prozent – für Elektrofahrzeuge im Teilmarkt der Firmenwagen erscheint ökonomisch betrachtet jedoch wenig zielführend. Insofern wirksame Lenkungssteuern für alle Pkw (siehe Kapitel 4.2) sich als politisch nicht durchsetzbar erweisen sollten, könnte eine Begrenzung der Absetzbarkeit („Malus“) eine Alternative sein, um klimaschädliche Verbrennerfahrzeuge zumindest bei gewerblichen Anschaffungen mit sichtbaren und deutlichen Preissignalen zu belegen. Aus rein sozialpolitischen Erwägungen könnte letztere sogar als attraktiver erscheinen, da private Haushalte nur indirekt betroffen wären. Letztlich sind staatliche Preissignale, die nur für einen Teil des Fahrzeugmarkts gelten, gegenüber übergreifenden Lösungen aber als ineffizient zu bewerten. Eine wirkmächtige und sichtbare Lenkungssteuer für *alle* neu zugelassenen Pkw erscheint insofern überlegen.

## 7 Konzept für eine Dekade der Verkehrswende

Die deutsche und europäische Verkehrspolitik stehen vor gewaltigen Herausforderungen, von denen die klimapolitische hier im Vordergrund steht. Um die Herausforderungen meistern zu können, bedarf es einer Diskussion darüber, wie ein zukunftsfähiges Verkehrssystem für Deutschland insgesamt aussieht und wie die dafür notwendigen politischen Instrumente auszugestalten sind, sodass auf dieser Basis eine konsistente Gesamtstrategie entwickelt werden kann. Über das Zielbild herrscht inzwischen in vielen Aspekten weitgehende Einigkeit. So werden die klimapolitischen Vorgaben und ein nachhaltiger Verkehr nur erreichbar sein, wenn die Fahrzeugflotte schnell elektrifiziert und Alternativen zum motorisierten Individualverkehr gestärkt werden. Hinsichtlich der richtigen Instrumentierung besteht hingegen weit weniger Konsens.

### 7.1 Gesamtkonzept statt loser Instrumentensammlung

Dieses Papier soll zur – mit hoher Dringlichkeit anstehenden – Diskussion darüber anregen, wie ein solcher Instrumentenmix aussehen kann und welche Aspekte und Entwicklungen bei seiner Ausgestaltung und dynamischen Anpassung zu berücksichtigen sind. Die vorstehenden Ausführungen skizzieren dabei die nach Ansicht von Agora Verkehrswende wesentlichen fiskalpolitischen Ansatzpunkte, um den Personenverkehr auf einen zielkonformen Transformationspfad zu bringen. Für sich genommen begründen sie aber noch keine erfolgversprechende Strategie. Zum einen bedarf es für einen ausgewogenen *Policy Mix* nicht nur fiskalischer, sondern auch regulatorischer, informatorischer und infrastruktureller Instrumente. Zum anderen erfolgt die Konzeption einzelner fiskalischer Instrumente nicht im „luftleeren Raum“. Ihre Eignung und ihre passende Ausgestaltung ergibt sich – neben normativen Urteilen – immer auch aus ihrer Einbettung ins klima- und verkehrspolitische Instrumentenportfolio. Dies gilt sowohl für Wechselwirkungen innerhalb der Fiskalarchitektur als auch für das Zusammenspiel mit dem weiteren – nationalen und europäischen – instrumentellen Rahmen. Dieses Wechselspiel kann sowohl Synergien mit sich bringen als auch zu kontraproduktiven Friktionen führen. Beispielhaft für den ersten Fall seien hier Informationsmaßnahmen wie ein transparentes Pkw-Label genannt, das Preissignalen zu einer besseren Sichtbarkeit und damit größerer Wirksamkeit verhelfen kann. Ein weiteres Beispiel für instrumentelle Interdependenz mit herausragender Bedeutung für die Antriebswende ist das Zusammenwirken von europäischen Flottengrenzwerten und nationalen Fiskalinstrumenten zur Elektrifizierung und Effizienzverbesserung der Pkw-Flotten (siehe Kasten S. 40).

### 7.2 Fitness-Check: Instrument in, Instrument out

Gerade im Feld der fiskalischen Instrumente betreffen die Wechselwirkungen nicht nur die klimapolitische Effektivität und die volkswirtschaftliche Effizienz des Instrumentenbündels, sondern auch dessen – tatsächliche und gefühlte – Belastungswirkung für die Bürger:innen und damit die Akzeptanz. Haben sie das Gefühl ständig neuer Belastungen, kann dies die

Unterstützung für die Verkehrswende untergraben. Überdies kann ein überbordendes Dickicht fiskalischer Anreizinstrumente deren Wirksamkeit dadurch vermindern, dass Bürger:innen und Unternehmen von der Komplexität der Fiskalarchitektur überfordert werden und dann auf die einzelnen Preissignale nicht mehr angemessen – im Sinne der intendierten Lenkungswirkung – reagieren. Daher sollte generell für den Instrumentenmix gelten: so schlank wie möglich, so ausdifferenziert wie nötig. Insbesondere bei Einführung neuer Instrumente sollte geprüft werden, ob durch das neu eingeführte Fiskalinstrument – und gegebenenfalls parallele Anpassungen im bestehenden Instrumentarium – andere Instrumente verzichtbar werden und abgeschafft werden können. Dies gilt beispielsweise für die jährliche Kfz-Steuer mit dem Zeitpunkt der Einführung einer fahrleistungsabhängigen Pkw-Maut.

### 7.3 Hebelwirkung optimieren

Maßstab eines solchen Fitnesschecks des Instrumentariums sollte – neben der angesprochenen Belastungswirkung und Akzeptanz – sein, wie effektiv und effizient die jeweiligen Fiskalinstrumente und ihre Ausgestaltungsvarianten die Hebel der Verkehrswende (siehe Kapitel 1.2) bedienen. So ist die jährliche Kfz-Steuer ein relativ ineffektives Instrument, sowohl hinsichtlich der Beeinflussung des Aktivitätsniveaus als auch der Flottenmodernisierung: Einerseits verursacht das Halten eines Pkw an sich, wie oben aufgezeigt, nur geringe nutzungsunabhängige externe Kosten. Daher erscheint es zweckmäßig, die nutzungsabhängige Kostenanlastung (durch eine fahrleistungsabhängige Pkw-Maut) zu stärken, zumal so ein mindestens ebenso verlässlicher Einnahmenstrom generiert werden kann. Andererseits geht mit Blick auf die Pkw-Kaufentscheidung ein vergleichsweise geringes, jährlich anfallendes Preissignal im Entscheidungsprozess eher unter als ein deutlich stärkerer, beim Kauf beziehungsweise der Erstzulassung ansetzender fiskalischer Impuls.

Das Kriterium Effizienz umfasst, gerade aus politischer Perspektive, auch den sparsamen Umgang mit knappen öffentlichen Mitteln. Kann der gleiche fiskalische Lenkungsimpuls mit geringerem Einsatz öffentlicher Mittel (und ohne sozial unausgewogene Belastungen) erzielt werden, ist ein solcher Ansatz oftmals vorzugswürdig. Hier sei als Beispiel noch einmal die Flottentransformation hin zu elektrischen Antrieben genannt, die mit einem faktischen Bonus-Malus-System aus erstzulassungsorientierter Fahrzeugbesteuerung und reformierten, degressiven Kaufprämien effizienter instrumentiert wird als mit einer reinen Subventionspolitik. Entscheidend für die finanzielle Attraktivität von E-Autos beim Fahrzeugkauf ist schließlich nicht die absolute Subventionshöhe, sondern der Preisunterschied zwischen elektrischen, umweltverträglichen Antrieben und emissionsintensiven Verbrennern. Da Neuwagen (und steuerlich stark geförderte E-Dienstwagen) vornehmlich von einkommensstarken Haushalten genutzt werden, die Subventionen jedoch von allen Steuerzahlern finanziert werden, ist eine solche Verschiebung der fiskalischen Anreize in Richtung einer finanzierenden Malus-Komponente auch sozialverträglich.

## 7.4 Antizipative Verkehrspolitik: Die Transformationsdynamik frühzeitig mitdenken

Ein Fitness-Check des existierenden Instrumentenportfolios sollte freilich nicht erst ad hoc zum Zeitpunkt der Implementierung neuer oder der grundlegenden Überholung bestehender Instrumente erfolgen. Vielmehr gilt es, die im Lichte des Zielbildes für einen nachhaltigen Verkehr zu erwartenden technologischen (und auch gesellschaftlichen) Entwicklungen frühzeitig zu antizipieren. Gefragt ist eine vorausschauende und dynamische Verkehrspolitik: Sie muss einerseits mit ihrem Instrumentenmix heute die notwendigen Entwicklungen für eine Transformation anstoßen, sich aber zugleich im Zuge dieser Entwicklungen an sie anpassen. Sehr deutlich wird dies am Beispiel der notwendigen und sich bereits abzeichnenden technologischen Transformation im Pkw-Markt in Richtung elektrischer Antriebe. So setzt das heutige Instrumentarium zur Aktivitätsbeeinflussung und zur Infrastrukturfinanzierung (insbesondere die Energie- und die Kfz-Steuer) vornehmlich an der Verbrennung fossiler Kraftstoffe an. Dieser Fokus auf fossile Technologien unterstützt gleichzeitig die Elektrifizierung, wobei der frühe Markthochlauf der Elektromobilität jedoch auch maßgeblich durch großzügige Subventionen stimuliert wird. Mit zunehmendem Erfolg der angestoßenen Entwicklung ist dieser Ansatz immer weniger nachhaltig – weder ökologisch noch fiskalisch. Auch der elektrische Straßenverkehr muss zur Infrastrukturfinanzierung beitragen sowie in seinem Aktivitätsniveau und in seiner Effizienz reguliert werden: beispielsweise durch eine fahrleistungsabhängige Pkw-Maut für alle Antriebe, durch degressive, nach Energieeffizienz gestaffelte Boni für Elektro-Pkw sowie eine strukturelle Reform der Kfz-Besteuerung mit starkem, bei der Erstzulassung ansetzendem Preissignal, welches die temporären Prämien für Elektro-Pkw refinanziert und zukünftig auch für diese Effizienzreize setzt.

Eine vorausschauende Verkehrspolitik plant bereits heute die Anpassung ihres Instrumentariums an ihre künftigen Aufgaben und Rahmenbedingungen, sie fährt nicht nur auf Sicht. Oder anders ausgedrückt: Die Verkehrspolitik muss vor die Transformation kommen und darf ihr nicht hinterherhinken. Das von der neuen Bundesregierung sehr zügig zu erarbeitende Gesamtkonzept für einen ökologisch, fiskalisch und sozial nachhaltigen Verkehr sollte für mindestens die nächsten zehn Jahre tragfähig sein. Das heißt nicht, dass im Lichte sich abzeichnender, so nicht vorhergesehener Entwicklungen nicht auch eine Nachsteuerung erforderlich sein kann. Aber die nun zu entwerfende Fiskalarchitektur sollte in ihren tragenden Elementen bereits eine verlässliche, stabile Statik für die Verkehrswende auch über die laufende Dekade hinaus bieten.

## 7.5 Die Arbeit an einer „Charta der Fairkehrswende“ muss jetzt beginnen

Abschließend sei noch einmal das Ziel dieses Diskussionspapiers wiederholt. Es soll zum einen auf die Dringlichkeit hinweisen, nun einen langfristig tragfähigen fiskalischen Rahmen für die Transformation des Verkehrssektors zu entwerfen. Die Arbeit an einem austarierten (fiskalischen) *Policy Mix* muss unverzüglich beginnen. Die Erstellung einer Gesamtkonzeption hat die gegenseitigen instrumentellen Wechselwirkungen und die bereits heute im Zuge des

Transformationsprozesses absehbaren Anpassungsbedarfe von Beginn an zu berücksichtigen. Denn mit einem wenig koordinierten Nebeneinander verschiedener (fiskalischer) Instrumente sowie einer eher ad hoc reagierenden Verkehrs- und Steuerpolitik werden die Herausforderungen der Verkehrspolitik weder effektiv noch in effizienter und sozial ausgewogener Weise zu meistern sein. Die von Agora Verkehrswende vorgeschlagene „Charta der Fairkehrswende“ könnte den Rahmen für eine solche vorausschauende Gesamtkonzeption bilden, die neben fiskalischen selbstverständlich auch andere Instrumente umfasst. Mit ihr kann eine zukunftsfeste Strategie entworfen werden, welche die Klimaziele erreicht und damit künftigen Generationen gerecht wird, die Gesamtkosten und damit die Belastung aller niedrig hält sowie die verbleibenden Kosten und die Chancen der anstehenden Transformation fair verteilt.

Zum andern soll ein Diskussionsbeitrag für die konkrete Ausgestaltung des fiskalischen Instrumentenportfolios geleistet werden. Angesichts der aufgezeigten gegenseitigen instrumentellen Wechselwirkungen – und divergierender normativer Einschätzungen – gibt es allerdings oftmals nicht die eine, alleinig richtige Ausgestaltung der jeweiligen Fiskalinstrumente. Lässt sich ein Instrument nicht oder nicht in der eigentlich zielführendsten Ausgestaltung umsetzen, muss sich in der Regel auch die Ausgestaltung des sonstigen Instrumentenmix anpassen, um ein möglichst „zweitbestes“ Gesamtergebnis zu erzielen. Um im verkehrlichen Bild zu bleiben: Wird eine „richtige“ instrumentelle Ausfahrt verpasst oder ist sie (aus politischen Gründen) gesperrt, dann muss die Route zum Ziel angepasst werden. Daher verzichtet dieses Diskussionspapier weitgehend auf quantifizierte Detailvorschläge, obschon Empfehlungen gegeben werden, in welche Richtung sich die Preissignale entwickeln sollten. Diese exakte Ausgestaltung ist nun im anstehenden Prozess von der neuen Bundesregierung zu erarbeiten.

## Wechselwirkung mit CO<sub>2</sub>-Grenzwerten

Das wohl wirkmächtigste Instrument der vergangenen Jahre, um die spezifischen Emissionen der Pkw zu senken und die Elektrifizierung voranzutreiben, waren die europäischen CO<sub>2</sub>-Flottengrenzwerte. Diese regulieren die durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen aller in Europa neu verkauften Pkw. Das europäische Gesamtziel für den Pkw-CO<sub>2</sub>-Ausstoß wird auf die einzelnen Fahrzeughersteller heruntergebrochen, welche für die Zielerreichung verantwortlich sind und bei Zielverfehlung finanzielle Sanktionen tragen müssen. Zur Zielerfüllung stehen den Herstellern grundsätzlich zwei Wege offen. Zum einen können sie den CO<sub>2</sub>-Ausstoß ihrer verbrennungsmotorischen Fahrzeuge reduzieren. Zum anderen können sie auf elektrische, lokal emissionsfreie Antriebe umsteigen.

Um die Effektivität von nationalen fiskalischen Instrumenten, die schwerpunktmäßig auf die Flottentransformation zielen, beurteilen zu können, ist das Wechselspiel mit den CO<sub>2</sub>-Flottengrenzwerten zwingend zu berücksichtigen. Dabei ist grundsätzlich zwischen zwei Fällen zu unterscheiden: einerseits der Fall, dass die Grenzwerte im ökonomischen Sinne „bindend“ sind, das heißt, die Hersteller gehen aufgrund der mit einer Emissionsreduktion verbundenen Kosten nicht über ihre europäischen Minderungsverpflichtungen hinaus;

andererseits der Fall, dass beispielsweise aufgrund ambitionierter nationaler Maßnahmen in mehreren Ländern – bei gleichzeitig eher schwachen Flottengrenzwerten – eine „Übererfüllung“ der europäischen Ziele erfolgt, die Grenzwerte nicht mehr „bindend“ sind.

Im letztgenannten Fall lässt sich festhalten, dass zusätzliche nationale Instrumente, die erfolgreich die Emissionen der nationalen Pkw-Flotte drücken, sich auch in einer gesamteuropäischen Perspektive in einer Emissionsminderung niederschlagen. Komplizierter wird es im Fall weiterhin bindender Grenzwerte. Dann kommt der konkreten Ausgestaltung der nationalen fiskalischen Instrumente eine entscheidende Bedeutung hinsichtlich des (europäischen) Nettoeffekts auf die Pkw-Emissionen zu. Eine Politik, die vornehmlich auf Subventionen für Elektro-Pkw setzt, kann letztlich sogar höhere europäische Emissionen nach sich ziehen: Die lokal (und damit gemäß Flottenregulierung) emissionsfreien Elektroautos erlauben den Herstellern höhere CO<sub>2</sub>-Emissionswerte ihrer verbrennungsmotorischen Pkw, da der Flottengrenzwert schließlich als Durchschnittswert über alle Fahrzeuge definiert ist. Zugleich ist mit einem Anwachsen der Pkw-Flotte zu rechnen, zum einen aufgrund eines höheren Absatzes subventionierter Elektroautos, zum anderen aufgrund günstigerer Verbrenner. Die Hersteller müssen schließlich weniger Spritspartechnologien in Verbrennern verbauen beziehungsweise haben weniger Druck, den Absatz von emissionsintensiven Verbrennern durch eine entsprechende Preispolitik abzusenken. Mit steigender Fahrzeugzahl ist auch mit steigender Gesamtfahrleistung zu rechnen, wenn auch nicht proportional zur Flottengröße. Eine höhere Gesamtfahrleistung bei gleichen Durchschnittsemissionen je Fahrzeug zieht letztlich höhere europäische Gesamtemissionen nach sich – auch wenn die Emissionen in dem Land, das die Subventionen gewährt, möglicherweise sinken. Werden temporäre Kaufprämien für E-Pkw hingegen über höhere Abgaben auf – insbesondere emissionsintensive – Verbrenner refinanziert (etwa durch ein Bonus-Malus-System), tritt ein solcher kontraproduktiver Effekt nicht ein. Dennoch kommt es bei weiterhin bindenden Flottengrenzwerten auch in diesem Fall zu einem sogenannten Wasserbetteffekt: Mehr elektrische und/oder emissionsarme Pkw infolge fiskalischer Maßnahmen in einem EU-Mitgliedstaat ermöglichen höhere Durchschnittsemissionen in anderen Ländern.

Allerdings greift es deutlich zu kurz, nationale fiskalische Instrumente zur Flottentransformation aufgrund eines möglichen Wasserbetteffekts nun als nutz- und wirkungslos abzustempeln. Es gibt sehr gute Gründe, sie auch parallel zu bestehenden Flottengrenzwerten einzusetzen. Zunächst sind die europäischen Flottengrenzwerte aufgrund ihrer Struktur in der Regel nicht durchgehend bindend. Bisher werden die CO<sub>2</sub>-Zielwerte in Intervallen von etwa fünf Jahren gesetzt (2015, 2021, 2025, 2030); in den Zwischenjahren bleibt der Grenzwert des vorhergehenden Zieljahres gültig. Dementsprechend richten Pkw-Hersteller ihre Produktions- und Marketingstrategien darauf aus, ihre Flottenemissionen zum jeweiligen Zieljahr hin zu reduzieren. In den Zwischenjahren geht die Bindungswirkung zunehmend verloren. Sowohl in den kommenden Jahren als auch in den Jahren 2026 bis 2029, in denen die Zielwerte das Jahres 2025 fortgelten, könnten erhebliche Emissionsminderungspotenziale verschenkt werden. Während die EU-Flottengrenzwerte also eher sprunghafte Verbesserungen anreizen, können mit einer nationalen Bonus-Malus-Regelung kontinuierliche Anreize zur Effizienzverbesserung gesetzt werden. Hierdurch wird

eine gleichmäßigere Minderungstrajektorie erreicht, mit niedrigeren spezifischen CO<sub>2</sub>-Emissionswerten bei den Neuzulassungen in den Zwischenjahren, und damit auch einer insgesamt effizienteren Bestandsflotte im Jahr 2030 sowie damit einhergehenden geringeren (kumulativen) Emissionen.

Zudem stellen europäische Flottengrenzwerte und ergänzende fiskalische Instrumente eine gute Kombination aus einerseits Verlässlichkeit und eher angebotsorientierter Regulierung und andererseits situativ flexibleren Anreizstrukturen dar. So bieten die Flottengrenzwerte den Fahrzeugherstellern längerfristige Orientierung und Planungssicherheit. An den europaweiten CO<sub>2</sub>-Standards lassen sich Portfolio- und Produktionsplanung ausrichten. Gleichzeitig bilden sie aus klimapolitischer Sicht eine Art Sicherheitsnetz, das – möglichst ambitionierte – Mindestvorgaben für die Flottentransformation macht. Zusätzlich zum genannten Zwischenjahr-Effekt können sich parallele fiskalische Instrumente insbesondere dann klimapolitisch auszahlen, wenn sich das tatsächlich realisierbare Transformationstempo höher erweist als bei Grenzwertsetzung zugrunde gelegt. Während mit Flottengrenzwerten allein deren „Übererfüllung“ unwahrscheinlich ist, selbst wenn diese zu vergleichsweise geringen Kosten möglich wäre, können fiskalische Instrumente das Heben dieser zusätzlichen Potenziale anreizen. Letztlich entsteht durch Flottengrenzwerte und parallele fiskalische Anreizinstrumente eine kombinierte „Preis-Mengen-Steuerung“, die in einem unsicheren technologischen Umfeld bessere Ergebnisse verspricht als eine Instrumentenklasse allein.

Eine stabile Orientierung für die Hersteller – und auch für die Zulieferer sowie Anbieter von Ladeinfrastruktur – bieten die europäischen Flottengrenzwerte allerdings nur dann, wenn sie hinreichend ambitioniert sind. Ansonsten bliebe das notwendige Transformationstempo für die Industrie schwer prognostizierbar, da es sich aus der Summe einer Vielzahl weitgehend unkoordinierter nationaler und regionaler Politikentscheidungen ergäbe; diese wären nötig, um den fehlenden Minderungsdruck durch die Grenzwerte zu kompensieren und dadurch ein Verfehlen von nationalen und europäischen CO<sub>2</sub>-Reduktionszielen zu vermeiden. Daher sollte sich die Bundesregierung in den anstehenden europäischen Verhandlungen auch im Interesse der Industrie nachdrücklich für deutlich anspruchsvollere und möglichst stetige Flottengrenzwerte einsetzen. Zudem sollte für die Flottengrenzwerte, gleichsam des nationalen fiskalischen Rahmens, gelten, dass sie bereits heute zukunftsfest auf einen sich transformierenden Pkw-Markt ausgerichtet werden, beispielsweise indem künftig auch der Verbrauch von Elektrofahrzeugen adressiert wird.

Schlussendlich können auch verteilungspolitische Erwägungen innerhalb der EU für die Nutzung nationaler fiskalischer Instrumente sprechen. Durch zusätzliche fiskalische Anreize wird in reicheren EU-Mitgliedstaaten ein schnelleres Transformationstempo erreicht als in weniger wohlhabenden Ländern. Damit verbunden ist, dass Erstgenannte einen größeren Anteil an der Lernkurve finanzieren, die zu sinkenden Kosten für emissionsfreie Antriebe führt, und dadurch Bürger:innen in ärmeren Mitgliedstaaten entlastet werden. Dies kann neben der Adressierung unmittelbarer Gerechtigkeitsfragen auch aus einem polit-ökonomischen Blickwinkel interessant sein, da hierdurch eine Einigung auf anspruchsvolle Klimapolitiken erleichtert wird.

## Weiterführende Literatur

### Übergreifende Literatur:

Öko-Institut; FÖS; HWR Berlin (2021): Öko-Institut, Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft und Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin. Mobilität in die Zukunft steuern: Gerecht, individuell und nachhaltig. Abschlussbericht zum UBA-Vorhaben „Fiskalische Rahmenbedingungen für eine postfossile Mobilität“. Studie im Auftrag des Umweltbundesamts.

### Kapitel 1 (Quellen zu Abbildungen):

UBA (2021): Umweltbundesamt. Vorjahresschätzung der deutschen Treibhausgas-Emissionen für das Jahr 2020. URL: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/361/dokumente/2021\\_03\\_10\\_trendtabellen\\_thg\\_nach\\_sektoren\\_v1.0.xlsx](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/361/dokumente/2021_03_10_trendtabellen_thg_nach_sektoren_v1.0.xlsx). Letzter Zugriff am: 14.01.2022.

UBA (2022): Umweltbundesamt. Direkte Treibhausgas-Emissionen in CO<sub>2</sub>-Äquivalenten. TREMOD 6.22 (02/2022) Energy Balance. Individuelle Auswertung auf Anfrage, 17.02.2022.

Agora Energiewende (2021): Agora Energiewende. Abschätzung der Klimabilanz Deutschlands für das Jahr 2021. URL: [https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2021/2021\\_04\\_KNDE45/A-EW\\_227\\_Abschaetzung-Klimabilanz-DE-2021\\_WEB.pdf](https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2021/2021_04_KNDE45/A-EW_227_Abschaetzung-Klimabilanz-DE-2021_WEB.pdf). Letzter Zugriff am: 12.01.2022.

DLR; DIW (2021): Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt und Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin. Verkehr in Zahlen 2021/2022. Herausgegeben vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur. URL: [https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/verkehr-in-zahlen-2021-2022-pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/verkehr-in-zahlen-2021-2022-pdf.pdf?__blob=publicationFile). Letzter Zugriff am 14.01.2022.

Destatis (2022): Statistisches Bundesamt. Statistik über das Steueraufkommen. URL: [https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=find&suchanweisung\\_language=de&query=71211-0002#abreadcrumb](https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=find&suchanweisung_language=de&query=71211-0002#abreadcrumb). Letzter Zugriff am: 13.01.2022.

Prognos; Öko-Institut; Wuppertal-Institut (2021): Prognos, Öko-Institut und Wuppertal-Institut. Klimaneutrales Deutschland 2045. Wie Deutschland seine Klimaziele schon vor 2050 erreichen kann. Studie im Auftrag von Stiftung Klimaneutralität, Agora Energiewende und Agora Verkehrswende.

**BMF (2021):** Bundesministerium der Finanzen. Ergebnis der 161. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“. URL: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschuetzungen\\_und\\_Steuereinnahmen/Steuerschaetzung/2021-11-11-ergebnisse-161-sitzung-steuerschaetzung-dl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschuetzungen_und_Steuereinnahmen/Steuerschaetzung/2021-11-11-ergebnisse-161-sitzung-steuerschaetzung-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2). Letzter Zugriff am 13.01.2022.

**DLR; DIW (2021):** Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt und Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin. Verkehr in Zahlen 2021/2022. Herausgegeben vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur. URL: [https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/verkehr-in-zahlen-2021-2022-pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/verkehr-in-zahlen-2021-2022-pdf.pdf?__blob=publicationFile). Letzter Zugriff am 14.01.2022.

**ADAC (2022):** ADAC. Gesamtstaudauer und Gesamtstaulänge auf Autobahnen, 2014-2021. Individuelle Auswertung auf Anfrage, 09.02.2022.

## **Kapitel 2:**

**Agora Verkehrswende und Agora Energiewende (2019):** Klimaschutz auf Kurs bringen. Wie eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung sozial ausgewogen wirkt.

**DIW (2019):** Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. CO<sub>2</sub>-Bepreisung für den Verkehrssektor? Bedeutung und Entwicklung der Kosten räumlicher Mobilität der privaten Haushalte bei ausgewählten verkehrspolitischen Instrumenten. Studie im Auftrag der Stiftung Arbeit und Umwelt der IG BCE.

**FEST; FÖS (2021):** Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft; Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft. Sozialverträgliche Kompensation der CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Verkehr. Studie im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes.

**MCC (2021):** Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change. CO<sub>2</sub>-Bepreisung: Mehr Klimaschutz mit mehr Gerechtigkeit.

**SVR Wirtschaft (2019):** Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik. Sondergutachten.

## **Kapitel 3:**

**Bernecker; Bramme; Fichert; Burg; Röhling (2021):** Bernecker, Tobias; Bramme, Matthias; Fichert, Frank; Burg, Robert; Röhling, Wolfgang. Gesamtkonzept für eine umweltorientierte Organisation und Institutionalisierung einer verkehrsträgerübergreifenden Infrastruktur-finanzierung in Deutschland (GUIDE). Studie im Auftrag des Umweltbundesamts.

**Elmer (2020):** Elmer, Carl-Friedrich. Die Maut ist tot, es lebe die Maut. Wie eine intelligente Pkw-Maut zu einem Baustein für ein nachhaltiges Verkehrssystem werden kann. URL: <https://www.agora-verkehrswende.de/blog/die-maut-ist-tot-es-lebe-die-maut/>.

**Infras (im Erscheinen):** INFRAS. Pkw-Maut für Deutschland. Baustein für ein nachhaltiges Verkehrssystem. Studie im Auftrag von Agora Verkehrswende.

**UBA (2010):** Umweltbundesamt. Pkw-Maut in Deutschland? Eine umwelt- und verkehrspolitische Bewertung. Hintergrundpapier.

#### **Kapitel 4:**

**Elmer; Kemfert (2021):** Elmer, Carl-Friedrich; Kemfert, Claudia. Ein Bonus-Malus-System als Katalysator für die Modernisierung der Pkw-Flotte. In: Wolfgang Siebenpfeiffer (Hrsg.), *Mobilität der Zukunft: Intermodale Verkehrskonzepte*. Berlin: Springer, S. 353-371.

**Fifo Köln; RWI (im Erscheinen):** Fifo Köln; RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung. Studie zum Projekt „Fiskalische Rahmendbedingungen für die Verkehrswende“ im Auftrag von Agora Verkehrswende.

**FÖS (2020):** Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft. Reformvorschlag Kfz-Steuer. Wie eine Zulassungssteuer Klimaschutz im Verkehr voranbringen kann. Studie im Auftrag von Greenpeace.

**Öko-Institut (2021):** Öko-Institut. Verteilungswirkungen ausgewählter klimapolitischer Maßnahmen im Bereich Mobilität. Studie gefördert durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

#### **Kapitel 5:**

**ICCT (im Erscheinen):** International Council on Clean Transportation. More bang for the buck – Comparisons of the life-cycle greenhouse gas emission benefits and incentives of plug-in hybrid and battery electric vehicles in Germany. ICCT White Paper.

**Fraunhofer ISI; ICCT (2020):** Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI und International Council on Clean Transportation. Real-world usage of plug-in hybrid electric vehicles. Fuel consumption, electric driving, and CO<sub>2</sub> emissions.

**ifeu; Öko-Institut; Transport & Environment (2020):** ifeu Institut für Energie- und Umweltforschung; Öko-Institut; Transport & Environment. Plug-in hybrid electric cars: Market development, technical analysis and CO<sub>2</sub> emission scenarios for Germany. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

#### **Kapitel 6:**

**Agora Verkehrswende; Öko-Institut (2021):** Agora Verkehrswende; Öko-Institut. Dienstwagen auf Abwegen. Warum die aktuellen steuerlichen Regelungen einen sozial gerechten Klimaschutz im Pkw-Verkehr ausbremsen.

[Fifo Köln; Klinski; FÖS \(2011\)](#): Fifo Köln; Klinski, S.; Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft. Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

[Fifo Köln; RWI \(im Erscheinen\)](#): Fifo Köln; RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung. Studie zum Projekt „Fiskalische Rahmendbedingungen für die Verkehrswende“ im Auftrag von Agora Verkehrswende.

[Transport & Environment \(2021\)](#): Transport & Environment. Deutschlands Steuerpolitik für Dienstwagen. Eine (verpasste) Chance für die Elektrifizierung des Straßenverkehrs.