



Steuersignale zur Transformation der Pkw-Flotte

Reformoptionen für eine faire und klimagerechte Kfz- und Dienstwagenbesteuerung

STUDIE



Impressum

Steuersignale zur Transformation der Pkw-Flotte

Reformoptionen für eine faire und klimagerechte Kfz- und Dienstwagenbesteuerung

ERSTELLT IM AUFRAG VON

Agora Verkehrswende

Anna-Louisa-Karsch-Str. 2 | 10178 Berlin
T +49 (0)30 700 14 35-000
F +49 (0)30 700 14 35-129
www.agora-verkehrswende.de
info@agora-verkehrswende.de

PROJEKTLITUNG

Dr. Carl-Friedrich Elmer
carl-friedrich.elmer@agora-verkehrswende.de

Benjamin Fischer
benjamin.fischer@agora-verkehrswende.de

DURCHFÜHRUNG

FiFo Köln

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln
Wörthstraße 26 | 50668 Köln
Projektverantwortung: Dr. Michael Thöne

RWI

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
Hohenzollernstraße 1-3 | 45128 Essen
Projektverantwortung: Dr. Mark Andor

Satz: Urs Karcher | UKEX GRAPHIC

Titelbild: iStock.com/monticelllo

Veröffentlichung: Oktober 2022

84-2022-DE

DANKSAGUNG

Im Rahmen des Projekts wurden zwei Projekt-Begleitkreise mit Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus den Bereichen Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Wirtschaft und Bundesministerien durchgeführt. Anregungen aus den Begleitkreistreffen sind in die vorliegende Studie eingeflossen. Wir bedanken uns herzlich bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern für ihre fachliche Expertise und die konstruktive Diskussion.

Die Verantwortung für die Ergebnisse liegt ausschließlich bei FiFo Köln, RWI und Agora Verkehrswende.

Bitte zitieren als:

Agora Verkehrswende (2022): Steuersignale zur Transformation der Pkw-Flotte. Reformoptionen für eine faire und klimagerechte Kfz- und Dienstwagenbesteuerung.

Vorwort

Liebe Leserinnen, liebe Leser,

in Deutschland sind über 48 Millionen Pkw auf der Straße – und jedes Jahr kommen neue hinzu. 2021 wurden, trotz eingetrübter Konjunkturlage, über 2,6 Millionen Autos neu zugelassen. Und obwohl der Anteil von Elektroautos gestiegen ist, waren davon immer noch drei Viertel reine Verbrennerfahrzeuge. Die Szenarien für Klimaneutralität in Deutschland bis 2045 zeigen, dass sich das rasch ändern muss. Nach unserer Studie Klimaneutrales Deutschland sollte die deutsche Pkw-Bestandsflotte im Jahr 2045 fast ausschließlich aus reinen E-Autos bestehen.

Als Zwischenschritt hat die Bundesregierung das Ziel ausgerufen, bis 2030 rund 15 Millionen batterieelektrische Pkw auf die Straße zu bringen. Die Größenordnung passt in etwa zu den Klimaschutzszenarien, aber noch ist nicht absehbar, wie die Bundesregierung dieses Ziel erreichen will. Kaufprämien für Elektroautos sind ein nützliches Instrument, aber sie kosten viel Geld und können nicht ewig anhalten. Vor allem aber lassen sich Fehlanreize, die sich durch überholte Privilegien und Subventionen für Verbrennerfahrzeuge ergeben, nicht allein durch Förderungen und Subventionen für Elektromobilität ausgleichen. Und es ist auch sozial unfair, da vom jetzigen System vor allem Besserverdienende profitieren.

Die EU-Flottengrenzwerte haben in den vergangenen zwei Jahren maßgeblich dazu beigetragen, den CO₂-Ausstoß von Neuwagen zu senken. In der Debatte über das Aus für neue Verbrenner-Pkw auf dem europäischen Markt bis 2035 gerät leicht aus dem Blick, dass – bei aller Bedeutung dieses politischen Signals für die Elektromobilität – die Chance vergeben wurde, die Grenzwerte auch für die Jahre vor 2035 ambitioniert anzuheben. Für die kommenden Jahre sind von den EU-Flottengrenzwerten damit keine ausreichenden Impulse für die notwendige Flottentransformation zu erwarten.

Die Bundesregierung wird also umso mehr auf nationaler Ebene aktiv werden müssen. Wenn es darum geht, die Emissionen von Neufahrzeugen zu senken, sollten vor allem die Kfz-Steuer und die Dienstwagenbesteuerung in den Fokus rücken. Diese fiskalischen Instrumente haben potenziell die größte Lenkungswirkung für den Autokauf. Doch mit leichten Anpassungen der Steuertarife ist es

nicht getan. Damit diese Instrumente sowohl effektiv als auch ökonomisch effizient Signale zur Transformation der Pkw-Flotte geben können, ist eine grundlegende Reform notwendig.

In dieser Studie haben wir, gemeinsam mit dem Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln) und dem RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung (RWI Essen), genauer untersucht, wie die Kfz- und Dienstwagenbesteuerung bisher wirkt, worauf es bei einer zukunftsweisenden Reform ankommt und wie eine solche Reform konkret aussehen könnte. Wir hoffen, damit einen Beitrag zur Debatte und zum politischen Entscheidungsprozess leisten zu können.

Die aktuelle Lage drängt zu raschem und entschlossenem Handeln. Der Verkehrssektor konnte seine Treibhausgasemissionen bisher nicht ausreichend mindern und hat 2021 das im Klimaschutzgesetz festgelegte Ziel verfehlt. Hinzu kommt Russlands Krieg gegen die Ukraine, der uns vor Augen führt, wie riskant es auch ökonomisch und sicherheitspolitisch ist, von fossilen Kraftstoffimporten abhängig zu sein. Die Transformation der Pkw-Flotte ist ein wichtiger Teil der Lösung, um aus dieser Abhängigkeit herauszukommen. Die Reform der Kfz- und Dienstwagenbesteuerung sollte daher bereits im neuen Klimaschutzsofortprogramm verankert werden, das die Bundesregierung auf den Herbst verschoben hat. Und konsequent zu Ende gedacht könnte die Bundesregierung mit dieser Reform die dringend notwendige fiskalpolitische Wende im Verkehrssektor einläuten – hin zum Abbau bestehender Fehlanreize und zu einer sozial ausgewogenen und ökologisch nachhaltigen Gestaltung der Steuern, Abgaben und Subventionen rund um den Pkw.

Wir wünschen eine anregende Lektüre und freuen uns auf die weitere Debatte.

Wiebke Zimmer

Stellvertretende Direktorin
für das Team von Agora Verkehrswende
Berlin, Oktober 2022

Ergebnisse und Empfehlungen

1

Mit zeitnahen strukturellen Reformen der Kfz- und Dienstwagenbesteuerung schafft die Bundesregierung wirksame Klimaschutzinstrumente zum Erreichen des Klimaziels 2030 im Verkehrssektor. Der Verkehrssektor hat bereits 2021, trotz Corona-Effekten, sein Klimaziel verfehlt. Eine Trendwende ist nicht in Sicht. Einer der wichtigsten Hebel besteht darin, die Treibhausgasemissionen der Pkw-Flotte zu reduzieren. Die Chance, über ambitionierte EU-Flottengrenzwerte die Hersteller dazu zu bringen, den CO₂-Ausstoß der von ihnen verkauften Fahrzeuge bereits vor 2030 ausreichend schnell zu senken, wurde vergeben. Umso wichtiger ist jetzt die Reform der nationalen Steuern auf Pkw und die private Nutzung von Dienstwagen, weil sie den größten Einfluss darauf haben, dass weniger klimaschädliche Autos gekauft werden.

2

Die geltende Kfz- und Dienstwagenbesteuerung gibt insgesamt keine klaren Anreize für die klimaverträgliche Transformation der Pkw-Flotte. Die Bundesregierung setzt bisher vor allem auf Subventionen für Elektrofahrzeuge. Diese kosten viel Steuergeld und sollten nur für eine Übergangsphase zum Einsatz kommen. Die bereits teilweise am CO₂-Ausstoß ausgerichtete Kfz-Steuer wird beim Autokauf kaum berücksichtigt, wie Umfrageergebnisse im Rahmen der vorliegenden Studie zeigen, weil sie über Jahre verteilt und niedrig angesetzt ist. Die Dienstwagenbesteuerung regt Unternehmen und deren Beschäftigte sogar dazu an, besonders große und leistungsstarke Autos anzuschaffen und, vor allem mit Tankkarte vom Arbeitgeber, diese auch ausgiebig zu nutzen. Hinzu kommt, dass vom Dienstwagenprivileg vor allem einkommensstarke Haushalte profitieren.

3

Eine klimapolitisch wirksame Kfz-Besteuerung setzt direkt bei der Erstzulassung ein starkes Preissignal für den Kauf von emissionsarmen Pkw. Die Höhe der Steuer richtet sich vor allem nach dem CO₂-Ausstoß und zusätzlich nach dem Gewicht eines Fahrzeugs. Der Tarifverlauf ist progressiv, sodass auf besonders schwere und emissionsintensive Pkw hohe Steuersätze anfallen können. Das ist ökologisch und sozial sinnvoll, weil große Autos in der Regel mehr Kilometer zurücklegen und eher von denen gekauft werden, die ein höheres Einkommen haben. Zusammen mit den Kaufprämien für Elektrofahrzeuge, die nach und nach gesenkt werden können, entsteht ein Bonus-Malus-System beim Autokauf mit hoher Lenkungswirkung: Klimafreundliches Verhalten wird belohnt, klimaschädliches wird belastet.

4

Eine klimapolitisch wirksame Dienstwagenbesteuerung beendet das Dienstwagenprivileg und regt dazu an, emissionsarme Fahrzeuge anzuschaffen und diese maßvoll zu nutzen. Oberstes Prinzip ist dabei die steuerliche Neutralität. Ob jemand für private Zwecke ein eigenes Auto oder eines des Arbeitgebers nutzt, sollte steuerlich keinen Unterschied machen. Dafür muss der zu versteuernde geldwerte Vorteil der privaten Dienstwagnutzung neu bemessen werden. Wenn gleichzeitig die Kfz-Steuer reformiert wird, sollte sich der Wert nicht mehr nur am Listenpreis orientieren, sondern auch an der Kfz-Besteuerung bei Erstzulassung. Zudem ist der private Nutzungsumfang steuerlich zu berücksichtigen. Bleibt eine grundlegende Reform der Kfz-Steuer aus, sollte die steuerliche Bemessung nach Listenpreis deutlich angehoben werden.

5

Die Reform von Kfz- und Dienstwagenbesteuerung ist essenzieller Bestandteil einer Gesamtstrategie für faire und klimapolitisch nachhaltige Preise im Straßenverkehr. Die erforderlichen Steuertarife ergeben sich aus den politischen Zielen und den Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Instrumenten. Neben den EU-Flottengrenzwerten sind zum Beispiel auch der CO₂-Preis auf Kraftstoffe und eine Mitte dieses Jahrzehnts einzuführende fahrleistungsabhängige Pkw-Maut relevant. Je niedriger die Ambitionen an einer Stelle, umso ambitionierter müssen die anderen Instrumente sein. Die in dieser Studie verwendeten Quantifizierungen bei der Reform von Kfz- und Dienstwagenbesteuerung veranschaulichen das vorgeschlagene Modell, können aber noch keine finale Höhe vorgeben.

Inhalt Gesamtstudie

Kompaktbericht	10
Teilbericht A Analyserahmen und Bewertung des Status quo	37
Teilbericht B Reformoptionen	117
Teilbericht C Befragungsergebnisse	173

Die vorliegende Studie wurde vom Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln) und dem RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (RWI Essen) gemeinsam umgesetzt, mit unterschiedlichen Aufgabenbereichen. Der Hauptbericht besteht aus drei Teilberichten: Eine Analyse des Status quo der Kfz-Steuer und der Dienstwagenbesteuerung in Deutschland sowie ein Vergleich mit anderen europäischen Ländern bietet Teilbericht A (FiFo und RWI). In Teilbericht B werden Reformvorschläge für die Kfz- und Dienstwagenbesteuerung erarbeitet und diskutiert (FiFo). In Teilbericht C werden die Ergebnisse einer deutschlandweiten Haushaltsbefragung zum Themenkomplex präsentiert und diskutiert (RWI). Im zunächst folgenden Kompaktbericht zur Studie liegt der Fokus auf den konkreten Ausgestaltungsoptionen für die Kfz- und Dienstwagenbesteuerung. Bei diesen Reformvorschlägen ist das FiFo Köln federführend; das RWI war daran plangemäß nicht beteiligt. In den Kapitelüberschriften der gemeinsam erstellten Berichtsteile wird die jeweilige inhaltliche Federführung kenntlich gemacht.

Eine erste Version des Kompaktberichts wurde bereits im Juli 2022 veröffentlicht.

Steuersignale zur Transformation der Pkw-Flotte

Reformoptionen für eine faire und klimagerechte Kfz- und Dienstwagenbesteuerung

KOMPAKTBERICHT

erstellt im Auftrag von
Agora Verkehrswende

Durchführung

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln (FiFo Köln)
Wörthstraße 26
D-50668 Köln
www fifo koeln de

RWI - Leibniz-Institut für
Wirtschaftsforschung
Hohenzollernstraße 1-3
45128 Essen
www rwi essen de

Autorinnen und Autoren:

FiFo:
Eva Gerhards, PhD – Dr. Michael Thöne,
unter Mitarbeit von Helena Kreuter, PhD,
Helena Rahaus, Jan Willeken

RWI:
Dr. Mark A. Andor, Lukas Tomberg,
unter Mitarbeit von Ole Cordes, Dr. Marco Horvath,
Siegfried Hammer, Leonie Matejko,
Kim Micke und Delia Niehues

Agora Verkehrswende:
Dr. Carl-Friedrich Elmer,
unter Mitarbeit von Benjamin Fischer

Version 2.0

Inhalt Kompaktbericht

1 Hintergrund und aktueller Kontext	13
2 Kraftfahrzeugsteuer	15
2.1 Probleme der gegenwärtigen Ausgestaltung	15 
2.2 Zentrale Anforderungen an ein Zukunftsmodell	19 
2.3 Konkrete Ausgestaltungsoptionen für die Kfz-Steuer	20 
3 Dienstwagenbesteuerung	25
3.1 Probleme der gegenwärtigen Ausgestaltung	25 
3.2 Zentrale Anforderungen an ein Zukunftsmodell	27 
3.3 Konkrete Ausgestaltungsoptionen für die Dienstwagenbesteuerung	27 
4 Instrumentelle Wechselwirkungen und Einbindung in einen zukünftigen Policy Mix	31
5 Zusammenfassung der Knergebnisse	35

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1:	Einfluss der Kfz-Steuer bei der Autowahl	15
Abbildung 2:	Autobesitzer:innen: Berechnung der zu erwartenden laufenden Kosten vor der Entscheidung zum Autokauf	17
Abbildung 3:	Autobesitzer:innen: Vergleich verschiedener Fahrzeugmodelle/-konfigurationen hinsichtlich ihrer zukünftigen laufenden Kosten vor Autokauf	17
Abbildung 4:	Antworten auf die Frage zur Auswirkung eines alternativen Kfz-Steuermodells	18
Abbildung 5:	Tarifvarianten für die zulassungsorientierte CO ₂ -Komponente	22
Abbildung 6:	Vergleich der Autoklassen der jeweils meistgenutzten Dienst-, Firmen- und Privatwagen	26
Abbildung 7:	Dienst- oder Firmenwagenbesitz im Haushalt unterteilt nach dem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen	26
Abbildung 8:	Darstellung Prozentuale Änderung der Einkommensteuer auf die private Dienstwagennutzung für generische Benziner-Fahrzeuge durch reformierte Pauschalmethode (mit paralleler Kfz-Steuerreform gemäß Variante 1)	30
Tabelle 1:	Optionen zeitlicher Anknüpfungspunkte der Kfz-Besteuerung	19
Tabelle 2:	Optionen sachlicher Anknüpfungspunkte der Kfz-Besteuerung	20
Tabelle 3:	Steuersätze bei Erstzulassung für generische Fahrzeuge (beide Tarifvarianten)	23
Tabelle 4:	Änderung der Einkommensteuer auf die private Dienstwagennutzung für generische Fahrzeuge (im Falle mit paralleler Kfz-Steuerreform)	29

1 | Hintergrund und aktueller Kontext

Die globalen Ziele des Übereinkommens von Paris und die gemeinsame EU-Klimaagenda werden für Deutschland mit dem Klimaschutzgesetz von 2021 konkretisiert. Bis 2045 muss Deutschland über alle Sektoren hinweg klimaneutral sein; auf diesem Weg ist zunächst 2030 das sektorübergreifende Ziel einer Minderung der Treibhausgasemissionen um mindestens 65 Prozent gegenüber 1990 zu erreichen. Für den Verkehrssektor wurde ein Emissionsziel von 85 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten für das Jahr 2030 festgelegt, was eine Reduktion um 48 Prozent gegenüber dem letzten Vor-Corona-Jahr 2019 verlangt. Ohne erhebliche zusätzliche klimapolitische Anstrengungen werden diese Ziele weit verfehlt. Angesichts seines dominanten Emissionsanteils wird dabei gerade der Personenverkehr auf der Straße einen entscheidenden Minderungsbeitrag leisten müssen. Auch mit Blick auf den weiteren Umwelt- und Gesundheitsschutz unter anderem bei Schadstoff- und Lärmbelastungen spielt der Pkw-Verkehr eine zentrale Rolle.

Die Dringlichkeit schneller, substantieller und anhaltender Emissionsminderungen steht dabei in klarem Widerspruch zu den beobachteten Emissionsentwicklungen: Der Verkehrssektor ist der einzige Sektor in Deutschland, bei dem die Treibhausgasemissionen bis 2019 gegenüber 1990 unverändert hoch waren. Erkennbar ist vor allem, dass technologische Fortschritte in der Antriebseffizienz immer wieder konterkariert werden durch einen Trend zu größeren, schwereren und höher motorisierten Fahrzeugen. Genau an diesem Problempunkt setzt die Studie in der Analyse der steuerlichen Entwicklungsoptionen an: Der Fokus liegt auf der Kraftfahrzeugsteuer (Kfz-Steuer) sowie auf der Dienstwagenbesteuerung, da hierdurch insbesondere die Entscheidungen hinsichtlich der Anschaffung, aber auch hinsichtlich der Nutzung von Pkw maßgeblich beeinflusst werden können.

Überdies befinden sich Europa und Deutschland seit Februar 2022 durch den Beginn des Krieges in der Ukraine in einer spürbar veränderten Situation. Es ist deutlich, dass der Krieg für die Nutzung fossiler Energieträger und Treibstoffe in Europa eine Zeitenwende einläutet. Unter anderem sind die Energiepreise in den letzten Monaten stark gestiegen, worauf die Bundesregierung mit einem Bündel von Entlastungsmaßnahmen reagiert hat. Im Verkehrssektor wird die Energiesteuer auf Kraftstoffe für drei Monate herabgesetzt, sodass der Benzinpreis bei vollständiger Weitergabe an die End-

verbraucher:innen um 35 Cent und der Dieselpreis um 17 Cent je Liter sinken kann. Parallel wird im öffentlichen Personennahverkehr für drei Monate ein Ticket für neun Euro im Monat angeboten.

Diese kurzfristige sozialpolitische Abfederung der Preisschocks weist in der Klima-, Energie- und Verkehrspolitik allerdings in keine neue, nachhaltige Richtung – im Gegenteil. Die Ukrainekrise und die Klimakrise stärken wechselseitig die Notwendigkeit, den Einsatz fossiler Energieträger in allen Sektoren und insbesondere im Verkehrssektor deutlich zu reduzieren. Der Weg in eine grundlegende Verkehrswende mit schneller Dekarbonisierung trägt damit nicht nur zur Abwehr der Klimakrise bei, er reduziert auch die „fossile Abhängigkeit“ von Russland und anderen Autokratien. Verkehrspolitik kann so auch einen Beitrag zur europäischen Sicherheit und Souveränität leisten. Zudem wirken die hier diskutierten Reformen der Kfz-Steuer und der Dienstwagenbesteuerung tendenziell sozialpolitisch ausgleichend.

2 | Kraftfahrzeugsteuer

2.1 Probleme der gegenwärtigen Ausgestaltung

RWI

Fahrzeughalter:innen müssen in Deutschland Kfz-Steuer für die Nutzung eines Kfz auf öffentlichen Straßen entrichten. Ihre rechtlichen Grundlagen finden sich im Kraftfahrzeugsteuergesetz (KraftStG) wieder. Im Detail ist die Kfz-Steuer auf Pkw eine jährlich erhobene Steuer, welche sich nach der Antriebsart, dem Hubraum sowie dem CO₂-Ausstoß des Fahrzeugs richtet. Reine Elektroautos werden für die ersten zehn Jahre – längstens jedoch bis Ende 2030 – von der Kfz-Steuer befreit, danach berechnet sich die Steuer auf Basis des Gewichts des Fahrzeugs.

Lange Zeit hatte diese Steuer eine rein fiskalische Zielsetzung und diente damit primär der Mittelbeschaffung zur Finanzierung von Staatsausgaben. Vor dem Hintergrund der sich ständig ändernden Anforderungen an den Verkehrssektor wurde die Kfz-Steuer jedoch im Laufe der Jahre zunehmend auch als Lenkungsinstrument diskutiert. Dementsprechend wurden diverse Änderungen vorgenommen, zum Beispiel die Einführung einer CO₂-Komponente in den Tarif für Pkw. Mit der letzten Reform der Kfz-Steuer von 2020 – erarbeitet im Lichte

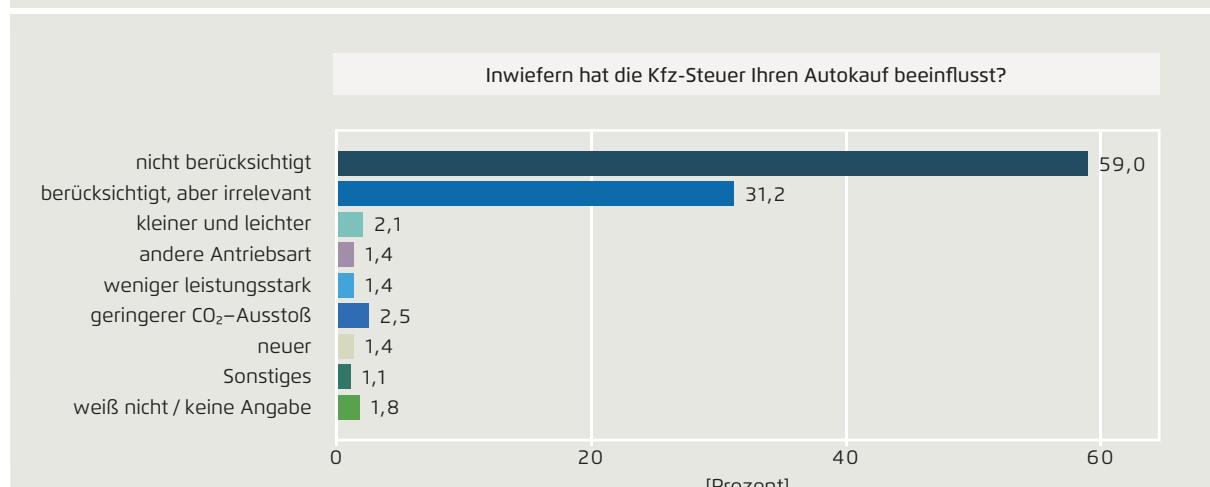
des Klimaschutzprogramms 2030 – beabsichtigte die damalige Bundesregierung „ein klares Signal für klimafreundliche und bezahlbare Mobilität“ zu setzen.

Folglich stellt die Kfz-Besteuerung in ihrer heutigen Form eine Steuer mit intenderter Lenkungswirkung dar. Sie soll die klimaschädlichen Auswirkungen des Autofahrens durch Abgasemissionen bepreisen und so direkt in das Entscheidungsverhalten der Menschen einfließen lassen. Dadurch, dass Pkw mit höherem CO₂-Ausstoß stärker besteuert werden, wird ein Anreiz zum Halten weniger klimaschädlicher Fahrzeuge gesetzt.

Trotz ihrer prinzipiellen Eignung, eine Lenkungswirkung zu erreichen, lässt sich bei der Auswertung von Pkw-Neuzulassungsdaten jedoch kein entscheidender Effekt der Kfz-Steuer in ihrer derzeitigen Form auf den durchschnittlichen CO₂-Ausstoß erkennen. Des Weiteren zeigte sich in der im Rahmen des Projektes durchgeföhrten Haushaltsbefragung, dass 59 Prozent der Befragten die Kfz-Steuer beim letzten Autokauf gar nicht berücksichtigt haben und weitere 31 Prozent sie zwar berücksichtigt haben, aber die Kfz-Steuer am Ende bei der Kaufentscheidung keine relevante Rolle gespielt hat (Abbildung 1). Die Kfz-Steuer erzielte demnach nur bei einer kleinen

Einfluss der Kfz-Steuer bei der Autowahl

Abbildung 1



Agora Verkehrswende (2022) | Mit: RWI; Daten: Antworten der im Rahmen des Projektes durchgeföhrten Haushaltsbefragung, siehe Teilbericht C für Details; Fallzahl: 439 (nur Haushalte mit mindestens zwei Pkw im Haushalt, deren Hauptauto ein Privatwagen ist); Quelle: forsa (2021)

Minderheit der Autokäufe nach Eigenangaben eine Lenkungswirkung.¹

Daher stellt sich die Frage, wie die geringe beobachtete und berichtete Lenkungswirkung des vorliegenden Steuersystems zu erklären ist. Da sich die Kfz-Steuer direkt auf die Kosten für den Unterhalt eines Kfz auswirkt, zielt die derzeitige Ausgestaltung der Steuer darauf ab, die Kosten für das Halten von emissionsärmeren Fahrzeugen im Vergleich zu Fahrzeugen mit höheren Emissionen zu senken. Ziel ist, dass sich die Menschen aus finanziellen Gründen eher für das emissionsärmere Fahrzeug entscheiden. Damit eine solche Lenkungswirkung eintritt, muss der Kostenvorteil des emissionsärmeren Fahrzeugs die etwaigen Vorteile der emissionsstärkeren Alternative überwiegen, und die Käufer:innen müssen sich dieser Kostenvorteile bei ihren Kaufentscheidungen bewusst sein. Im Umkehrschluss ergeben sich folglich zwei Hauptgründe, aus denen die Kfz-Steuer in ihrer jetzigen Ausgestaltung keine große Lenkungswirkung bei der Autokaufentscheidung erzielt. (I) Der finanzielle Anreiz durch die Kfz-Steuer-Ersparnis beim Kauf eines klimafreundlicheren Autos ist zu gering, um die übrigen zentralen Einflussfaktoren, wie beispielsweise Kaufpreis und Komfort, bei der Kaufentscheidung zu überwiegen. (II) Die Kaufentscheidung wird nicht allein auf Basis völlig rationaler und systematischer Abwägungen getroffen.

1 Es kam während der Durchführung der Befragung zu einem „Filterfehler“ in der Auswahl der Zielgruppe für diese Frage. So wurden nur Personen mit mehr als einem Auto im Haushalt befragt, während Personen mit nur einem Wagen hier unbeabsichtigt herausgefiltert wurden. In einer Nachbefragung im Rahmen einer Umfrage für ein anderes Forschungsprojekt des RWI zeigten sich veränderte Anteile der Befragten, die die Kfz-Steuer beim Autokauf nicht berücksichtigten, sowie derer, die sie zwar berücksichtigten, die Steuer aber bei der Kaufentscheidung keine entscheidende Rolle spielte. Diese Anteile haben sich verringert, die grundsätzlichen Schlussfolgerungen werden jedoch durch die Ergebnisse der erneuten Befragung unterstützt, da die Mehrheit der Befragten die Kfz-Steuer nicht berücksichtigten (44,6 Prozent) bzw. sie keine entscheidende Rolle spielte (20,8 Prozent) (siehe Grafik C.17 in Teilbericht C für eine Darstellung der Ergebnisse). Basierend auf dieser zusätzlichen Befragung mit einer größeren Stichprobe zeigt sich also weiterhin, dass die Kfz-Steuer für den überwiegenden Teil der Befragten nach eigenen Angaben bei der Kaufentscheidung keine oder keine maßgebliche Rolle spielte.

Stattdessen werden laufende Kosten, wie die Kfz-Steuer, strukturell unterschätzt oder nicht angemessen in die Kaufentscheidung einbezogen.

Die Abschätzung der Bedeutung von Punkt (I) ist in der Praxis herausfordernd, da eine empirisch wünschenswerte experimentelle Variation des Steuervorteils emissionsärmerer Fahrzeuge prinzipiell nicht großflächig möglich ist. Stattdessen lässt sich jedoch durch die Analyse früherer Änderungen der Kostenbelastung durch Kfz-Steuer und Kraftstoffverbrauch einschätzen, wie Autokäufer:innen auf derartige Änderungen reagieren. Diese Schätzungen können dann herangezogen werden, um eine Hochrechnung über den Effekt potenzieller Änderungen der Kfz-Steuerersparnis beim Kauf eines klimafreundlicheren Autos anzustellen.

Diese Analyse wurde in Teilbericht A vorgenommen und ergab, dass insbesondere die Reaktion auf Änderungen der Kfz-Steuer in der Vergangenheit sehr schwach war. Darauf basierende Prognosen deuten für mögliche Änderungen des Tarifs der jährlichen Kfz-Steuer, beispielsweise eine Absenkung des CO₂-Freibetrags, auf sehr moderate Effekte bei den Neuzulassungen hin. Der Informationsgehalt derartiger Prognosen ist zwar limitiert, da sie auf in der Vergangenheit beobachteten Änderungen basieren, dennoch stellt sich die Frage, warum Autokäufer:innen nur wenig auf die finanzielle Anreizwirkung der jährlichen Kfz-Steuer zu reagieren scheinen. Erklärungsansätze ergeben sich aus dem Feld der Verhaltensökonomik, die unter anderem systematische Auffälligkeiten menschlicher Urteile und Entscheidungen untersucht, die nicht aus einer rein ökonomisch rationalen Perspektive erklärbar sind.

In Teilbericht A werden als für die Anreizwirkung der Kfz-Steuer relevant eingeschätzte verhaltensökonomische Phänomene genauer diskutiert: Insbesondere kann es eine Rolle spielen, wie sichtbar die Informationen über die Kfz-Steuer sind. Informationen, die auffälliger präsentiert werden, erhalten in der Regel mehr Aufmerksamkeit als weniger auffällige Informationen (*Salience Bias*). Zudem sind viele Menschen tendenziell „kurzsichtig“ und vernachlässigen zukünftige laufende Kosten bei einer Kaufentscheidung (*Myopia*). Wenn Informationen nicht direkt verfügbar sind und deren Beschaffung und Verarbeitung Mühe bedeuten, kann es sein, dass diese weniger berücksichtigt werden (*Bounded Rationality*). So zeigt sich in den

Befragungsergebnissen in Abbildung 2, dass lediglich ein Viertel der Befragten Berechnungen über die laufenden Kosten vor Kauf ihres Autos angestellt haben und diese einen Einfluss auf die Kaufentscheidung hatten. Darüber hinaus zeigt sich in Abbildung 3, dass nur 22 Prozent der Befragten systematische Vergleichsberechnungen der laufenden Kosten verschiedener zur Wahl stehender Fahrzeugmodelle vorgenommen. Ein weiterer Einflussfaktor könnte sein, dass die laufenden Kosten des Autobesitzes generell falsch eingeschätzt werden. So deuten Studien an, dass die Kfz-Steuer systematisch unterschätzt wird.

Nimmt man an, dass solche verhaltensökonomischen Effekte eine Rolle spielen, ergeben sich Potenziale zur Steigerung der Anreizwirkung der Kfz-Steuer, die nicht zwingend eine Änderung der tatsächlichen Kostenbelastung voraussetzen. Als Beispiel lässt sich eine (kostenneutrale) Umstrukturierung der Kfz-Steuer weg von einer jährlichen Fälligkeit hin zu einer Einmalzahlung beim Autokauf anführen. Dies könnte verhaltensökonomische Effekte wie *Salience Bias* oder *Myopia* im Zusammenhang mit dem Autokauf reduzieren. Eine solche Steuer wird bereits in anderen europäischen Ländern erhoben. Dass ein großer Anteil von 43,5 Prozent der im Rahmen des Projektes befragten Personen angab,

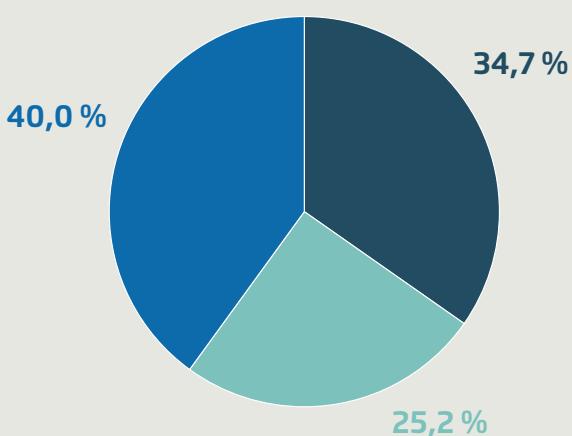
die Kfz-Steuer in einem derartigen System stärker in ihre Kaufentscheidung einzubeziehen als bisher (Abbildung 4), deutet auf die Wirksamkeit einer solchen Reform hin. Die konkrete Frage war die folgende:

Stellen Sie sich nun vor, die derzeitige Kfz-Steuer würde reformiert. Wesentliche Bemessungsgrundlage wäre weiterhin der CO₂-Ausstoß. Allerdings würde sie nicht mehr jährlich erhoben, sondern nur noch einmal zum Zeitpunkt der Erstzulassung. Die Höhe der Einmalzahlung entspräche dem Zehnfachen der bisherigen jährlichen Steuerzahlung. Wenn Sie vor der Wahl stünden, sich ein neues Auto zu kaufen: Hätte eine solchermaßen geänderte Kfz-Steuer einen Einfluss auf Ihre Kaufentscheidung?

- a) Ich würde die einmalige Steuerzahlung stärker in die Kaufentscheidung miteinbeziehen als die aktuelle jährliche Steuerzahlung.
- b) Ich würde die einmalige Steuerzahlung schwächer in die Kaufentscheidung miteinbeziehen als die aktuelle jährliche Steuerzahlung.
- c) Es hätte keinen Einfluss auf meine Kaufentscheidung.
- d) Der Kauf eines neuen Autos kommt für mich grundsätzlich nicht infrage.
- e) weiß nicht/keine Angabe

Autobesitzer:innen: Berechnung der zu erwartenden laufenden Kosten vor der Entscheidung zum Autokauf

Abbildung 2

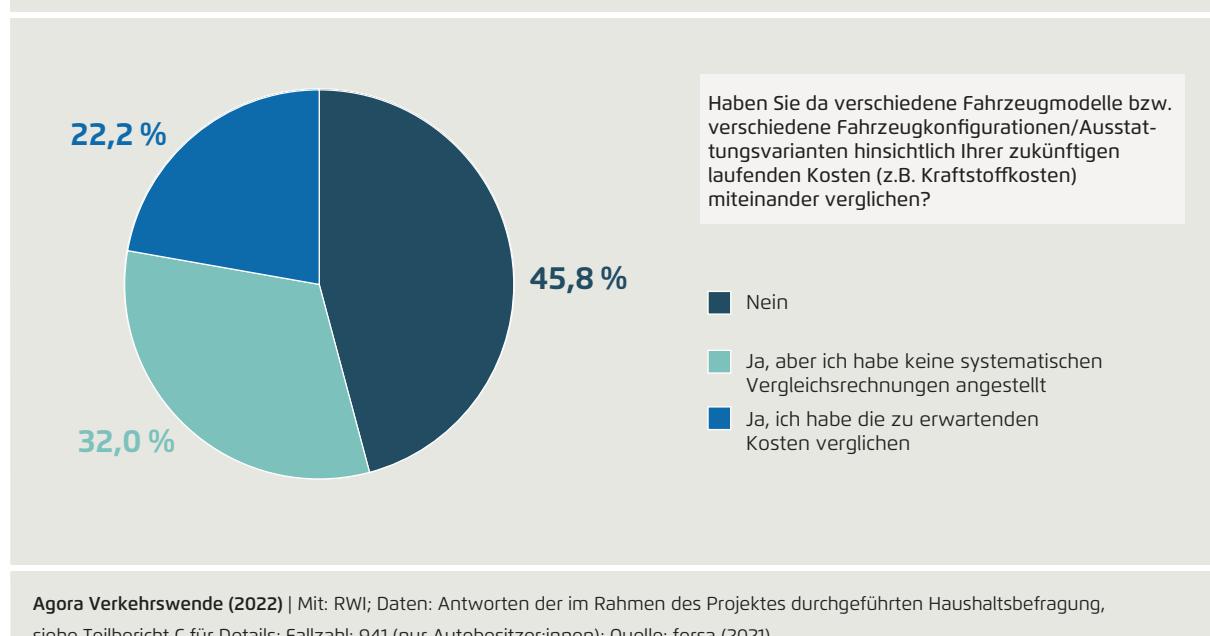


Als Sie vor der Entscheidung über den Autokauf standen, haben Sie die zukünftigen laufenden Kosten des Autofahrens berechnet?

- Ja, aber es hatte keine Auswirkung auf meine Entscheidung, das Auto zu kaufen bzw. zu leasen
- Ja und dies hat dazu geführt, dass ich mich für ein bestimmtes Auto entschieden habe
- Nein

Autobesitzer:innen: Vergleich verschiedener Fahrzeugmodelle/-konfigurationen hinsichtlich ihrer zukünftigen laufenden Kosten vor Autokauf

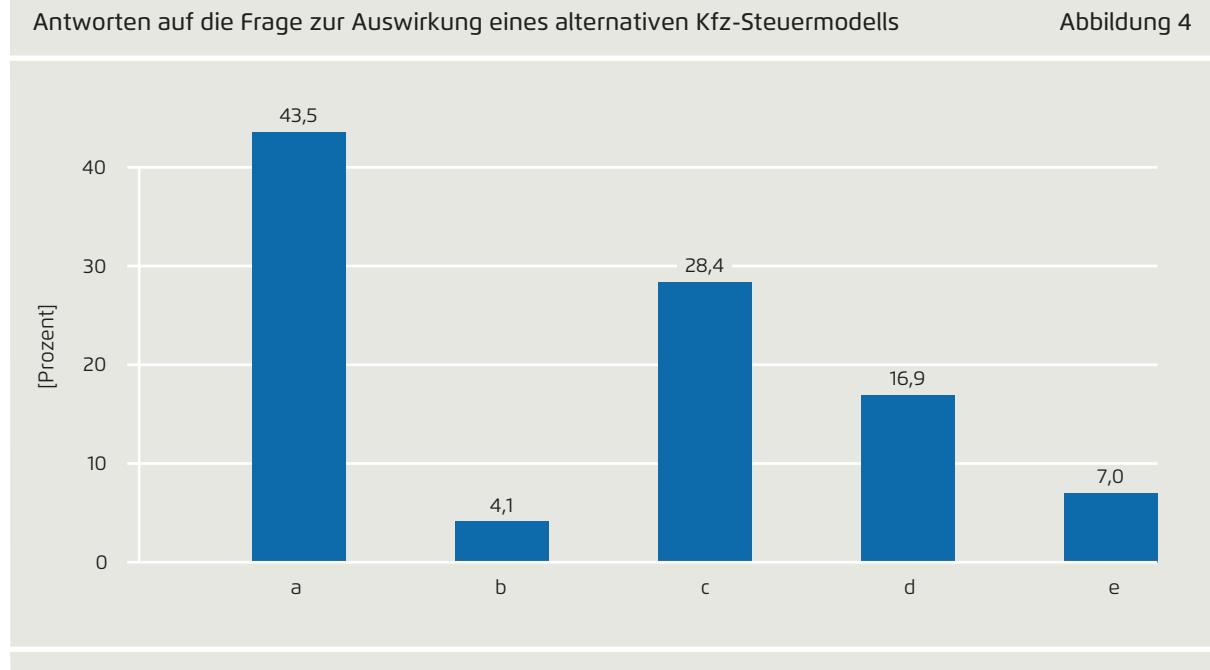
Abbildung 3



Agora Verkehrswende (2022) | Mit: RWI; Daten: Antworten der im Rahmen des Projektes durchgeföhrten Haushaltsbefragung, siehe Teilbericht C für Details; Fallzahl: 941 (nur Autobesitzer:innen); Quelle: forsa (2021)

Antworten auf die Frage zur Auswirkung eines alternativen Kfz-Steuermodells

Abbildung 4



Agora Verkehrswende (2022) | Mit: RWI; Daten: Antworten der im Rahmen des Projektes durchgeföhrten Haushaltsbefragung, siehe Teilberichte A und C für Details; Fallzahl: 898; Quelle: forsa (2021)

2.2 Zentrale Anforderungen an ein Zukunftsmodell

FiFo^{Aktiv}

Mit Blick auf diese empirischen Befunde wird deutlich, dass laufende Kosten – so auch die hergebrachte Kfz-Steuer – in der Anschaffungsentscheidung für einen (bestimmten) Pkw sehr häufig systematisch unterschätzt werden oder aufgrund des Anfallens in der Zukunft keine große Rolle spielen. Dies mindert die Wirkungen der Preissignale und somit auch der laufenden Kfz-Steuer (wie auch der Energiesteuer und des CO₂-Preises auf Kraftstoffe) gerade für den Zeitpunkt, an dem durch die Erstanschaffung eines konkreten Kfz die kommenden Emissionen stärker und nachhaltiger geprägt werden als zu irgendeinem anderen Zeitpunkt. Eine lenkende, die Umwelt- und Klimaschäden stärker internalisierende Kfz-Steuer kann in ihrer Wirkung potenziell signifikant gestärkt werden, wenn sie einen spürbaren und sichtbaren Steuerimpuls mit der (Erst-)Zulassung verbindet.

Diese Anforderung spiegelt sich auch in den Kriterien wider, die für die Weiterentwicklung der Kfz-Steuer im Gutachten geprüft werden. Neben einem klima- und verkehrspolitisch wirksamen Lenkungsimpuls steht dabei, wie bei jeder Steuer, der Aspekt der mittel- bis langfristigen Aufkommenssicherung im Mittelpunkt. Da allerdings die Kraftfahrzeugsteuer keinen spezifischen Finanzierungszweck zu erfüllen hat und lediglich eine (vergleichsweise kleine) Einnahmequelle des Bundes unter vielen ist, muss kein Aufkommen äquivalent zum aktuellen erreicht werden („Aufkommensneutralität“ ist also kein Erfordernis). Das gilt auch mit Blick auf etwaige positive Kaufanreize beispielsweise für Elektro-Pkw. Diese verstärken den Lenkungsimpuls einer

insbesondere auf die Erstzulassung ausgerichteten Kfz-Besteuerung in Richtung eines faktischen Bonus-Malus-Systems. Zeitweilig kann dabei ein steigendes Kfz-Steuer-Aufkommen bei parallel gewährten Boni indirekt den Effekt haben, dass diese Subventionierung des Pkw-Kaufs den Bundeshaushalt summa summarum weniger belastet – eine formale Verbindung von Steuer und Subvention kann und darf es jedoch nicht geben.

Boni für Elektro-Pkw sollten nach Möglichkeit nicht als Steuervergünstigungen innerhalb der Kfz-Steuer umgesetzt werden. Der weitgehende Verzicht auf zusätzliche Vergünstigungstatbestände in der Kfz-Steuer (beispielsweise aufgrund der Antriebsart) dient der Aufkommenssicherung der Abgabe und erhöht die Transparenz – ein wichtiger Aspekt für rationale Entscheidungen. Kaufprämien können als Finanzhilfen auf der Ausgabenseite des Bundeshaushalts sehr viel präziser und flexibler eingeführt sowie dann mit Blick auf die Marktentwicklungen wieder zurückgeführt werden.

Temporäre Aufkommenssteigerungen oder auch ein langfristiges Sinken der Ergiebigkeit der Kraftfahrzeugsteuer können durchaus akzeptiert werden, wenn im Gegenzug der gesellschaftliche Nutzen durch Klimaschutz und Steigerung der Lebensqualität durch die Verkehrswende deutlich ansteigt. Bei steigendem Fahrzeugbestand sollte das Aufkommen allerdings real nicht sinken (zumindest, solange es nicht durch eine Pkw-Maut substituiert werden kann.) Da die gesellschaftlichen Lasten des motorisierten Individualverkehrs nicht auf Klimaschäden beschränkt sind, gibt es zudem Anlass, einen Teil der Kfz-Steuer pauschalierend am Ziel einer allgemeinen Ressourcenschonung auszurichten, also

Optionen zeitlicher Anknüpfungspunkte der Kfz-Besteuerung

Tabelle 1

	Besteuerung bei Erstzulassung	laufende Besteuerung (z. B. jährlich)
Einfluss auf Entscheidung für konkretes Fahrzeug bei Neukauf	+++	+
Transparenz der durch die Kaufentscheidung entstehenden Kosten (privat und gesellschaftlich)	++	+
Einfluss auf allgemeine Ressourcenschonung	++	+
laufende Finanzierungssicherung	+	++

Agora Verkehrswende | Mit: FiFo; Quelle: eigene Darstellung

Optionen sachlicher Anknüpfungspunkte der Kfz-Besteuerung					Tabelle 2
Lenkungswirkung hin zu ...	CO ₂ -Emissionen (direkt)	Gewicht	Verbrauch	Hubraum	
... Fahrzeugen mit geringeren CO ₂ -Emissionen	+++	+	++	+	
... Fahrzeugen mit geringerem Energieverbrauch	++	+	+++	+	
... kleineren Fahrzeugen (Platzverbrauch)	+	++	+	0	
... leichteren Fahrzeugen (Abnutzung Infrastruktur)	+	+++	+	+	
... ressourcenschonenderen Fahrzeugen (Bau und Nutzung)	+	++	+	0	

Agora Verkehrswende | Quelle: Mit: Fifo; eigene Darstellung

verbrauchte Rohstoffe und Infrastrukturbearbeitung mit einem einfachen Indikator zu adressieren.

Auf dieser Grundlage können Zukunftsmodelle für die Kfz-Steuer entlang zweier Gestaltungsachsen formuliert werden. Zunächst werden die Stärken und Schwächen der möglichen zeitlichen Anknüpfungspunkte analysiert. Tabelle 1 fasst die Befunde dieser Betrachtung im Überblick zusammen.

In Abwägung der zeitlichen Anknüpfungspunkte werden Reformoptionen betrachtet, welche sowohl ein erstzulassungsorientiertes als auch ein laufendes Kfz-Besteuerungselement umfassen. Während die Besteuerung bei Erstzulassung durch ihre hohe Sichtbarkeit und Transparenz einen starken Lenkungsimpuls beim Pkw-Neukauf gewährleistet, sichert die jährliche Besteuerung einen verlässlichen Aufkommensstrom. In zweiter Dimension werden die möglichen sachlichen Anknüpfungspunkte des Steuertarifs analysiert (Tabelle 2).

Bei den sachlichen Anknüpfungspunkten liegt es nahe, für eine reformierte Kfz-Steuer zunächst eine starke CO₂-Komponente zu verwenden, da die direkte Klimawirkung eines Autos unmittelbar vom CO₂-Ausstoß abhängt. Diese wird durch eine Gewichtskomponente ergänzt, denn das Fahrzeuggewicht stellt einen guten Indikator für weitere durch Pkw verursachte Kosten dar. Mit steigenden Marktanteilen elektrischer Pkw erscheint auch eine Besteuerung des Energieverbrauchs zweckmäßig.

2.3 Konkrete Ausgestaltungsoptionen für die Kfz-Steuer

Fifo

Ziel des Gutachtens ist es, auf Basis des oben beschriebenen Kriterienrasters Gestaltungsempfehlungen bezüglich der Kfz-Besteuerung abzuleiten. Eine empirische Kalibrierung eines Reformmodells im Sinne „idealer“ Parameter erfolgte gleichwohl nicht. Zum einen stellen sich bei einer solchen Feinjustierung erhebliche empirische und methodische Herausforderungen. Zum anderen wird die Höhe zweckmäßiger Steuersätze – aufgrund vielfältiger Wechselwirkungen – maßgeblich durch den weiteren klima- und verkehrspolitischen Rahmen bestimmt. Ist dieser wenig ambitioniert und sendet nur schwache Impulse zur Emissionsminderung aus, impliziert dies die Notwendigkeit höherer Sätze; zudem kann im Lichte beobachteter Marktentwicklungen eine Anpassung der Steuersätze über die Zeit erforderlich werden. Dennoch werden die qualitativen Empfehlungen zur Reformgestaltung mit beispielhaften Tarifverläufen für den Einstieg in eine strukturreformierte Kfz-Besteuerung hinterlegt, die grundsätzlich die Ansprüche einer im Sinne des Kriterienrasters zielführenden Reform erfüllen. Den vorstehenden Überlegungen folgend wurden die Merkmale eines leistungsfähigen Reformmodells für die Kfz-Steuer formuliert.

Grundsätzlich sollte eine zukunftsfähige Kfz-Steuer alle Arten von (heute) erwerbbaren Pkw umfassen, insbesondere Fahrzeuge mit Verbrennungsmotoren und batterieelektrische Fahrzeuge. Auf diese beiden

marktdominierenden Antriebstechniken konzentriert sich der vorliegende Kompaktbericht. Die aufgezeigten Reformoptionen sind jedoch grundsätzlich für alle Pkw anwendbar.

Da unter den gegenwärtigen weiteren fiskalischen Rahmenbedingungen sowohl zwei zeitliche wie auch zwei sachliche Anknüpfungspunkte für die Kfz-Steuer die beste Gesamtwirkung im Sinne der formulierten Anforderungen erwarten lassen, sollte die Abgabe modular aufgebaut werden. Die Gesamtbelastung zu den Entrichtungszeitpunkten addiert sich für jedes Fahrzeug gemäß dem modular aufgebauten Tarif. Der modulare Aufbau erlaubt es zudem, perspektivisch einzelne Module den zukünftigen Anforderungen und technischen Möglichkeiten entsprechend zu modifizieren.

Konkret wurden zwei beispielhafte Tarifvarianten quantifiziert, die sich allein hinsichtlich der Ausgestaltung der CO₂-Komponente unterscheiden; dies betrifft einerseits das Vorhandensein eines steuerfreien CO₂-Freibetrags und andererseits den Progressionsverlauf.

- **Modul Zulassung/CO₂:**

Bei Variante 1 handelt es sich um einen konsequent direkt progressiven Tarif, der bereits ab Emissionen von 1 Gramm CO₂ pro Kilogramm mit einem gesetzten Preis von 20 Euro beginnt. Der weitere Tarifverlauf ist stetig und direkt progressiv. Die Progression lässt sich mit den notwendigen Anreizen zur Emissionsminde rung und aus sozialen Erwägungen gut begründen. Bei 155 Gramm (durchschnittlicher Emissionswert der im Jahr 2020 neu zugelassenen Verbrenner-Pkw) beträgt die CO₂-Komponente der bei Neuzulassung anfallenden Steuer 2.650 Euro. Bei Haushalten mittlerer und vergleichsweise niedriger Einkommen können derartige Preissignale bereits eine merkliche Anreizwirkung entfalten. Im weiteren Verlauf zwischen 155 und 215 Gramm CO₂ pro Kilogramm entsteht durch den Tarif eine deutliche Kostensteigerung von den genannten 2.650 Euro bis knapp 10.000 Euro. Während Klein- und Kompaktwagen in der Regel unterhalb der Durchschnittsemisionen liegen, fallen viele Modelle der Mittelklasse sowie der SUVs und Geländewagen in diesen Bereich. Die Lenkungswirkung für Haushalte entsprechend hoher Einkommen wird durch die Progression des Tarifs erhalten. Jenseits dieser Emissionswerte, beispielsweise bei vielen Sportwagen und Modellen der

Oberklasse, steigt der Steuertarif weiter, wird aber aus rechtlichen Vorbehalten bei 40.000 Euro gekappt.

- **Modul Laufend/CO₂:**

Die jährliche Kfz-Steuer wird in ihrer CO₂-Komponente bei der Progression des Tarifverlaufs analog zur erstzulassungsorientierten Steuer gestaltet, allerdings mit niedrigeren Tarifen pro Gramm CO₂. Die CO₂-Komponente der jährlichen Kfz-Steuer steigt bis 155 Gramm auf 265 Euro und bis 215 Gramm auf 560 Euro. Eine Kappungsgrenze für den progressiven Tarif im weiteren Verlauf ist hier nicht notwendig, da rechtliche Grenzen einer zulässigen Besteuerung nicht erreicht werden.

- **Modul Zulassung/Gewicht:**

Die Gewichtskomponente stellt bei Verbrennern im Vergleich zur CO₂-Komponente lediglich einen geringen Anteil der gesamten bei Erstzulassung fälligen Steuer dar. Bei reinen Elektrofahrzeugen ergibt sich letztere nur nach Gewicht, was einen Anreiz zu leichteren und damit rohstoff- und verbrauchsärmeren Fahrzeugen setzt. Die Gewichtskomponente der Zulassungssteuer steigt linear ab einem Leergewicht von 500 Kilogramm mit 30 Cent je Kilogramm. Durch den Freibetrag wirkt der Tarif indirekt progressiv.

- **Modul Laufend/Gewicht:**

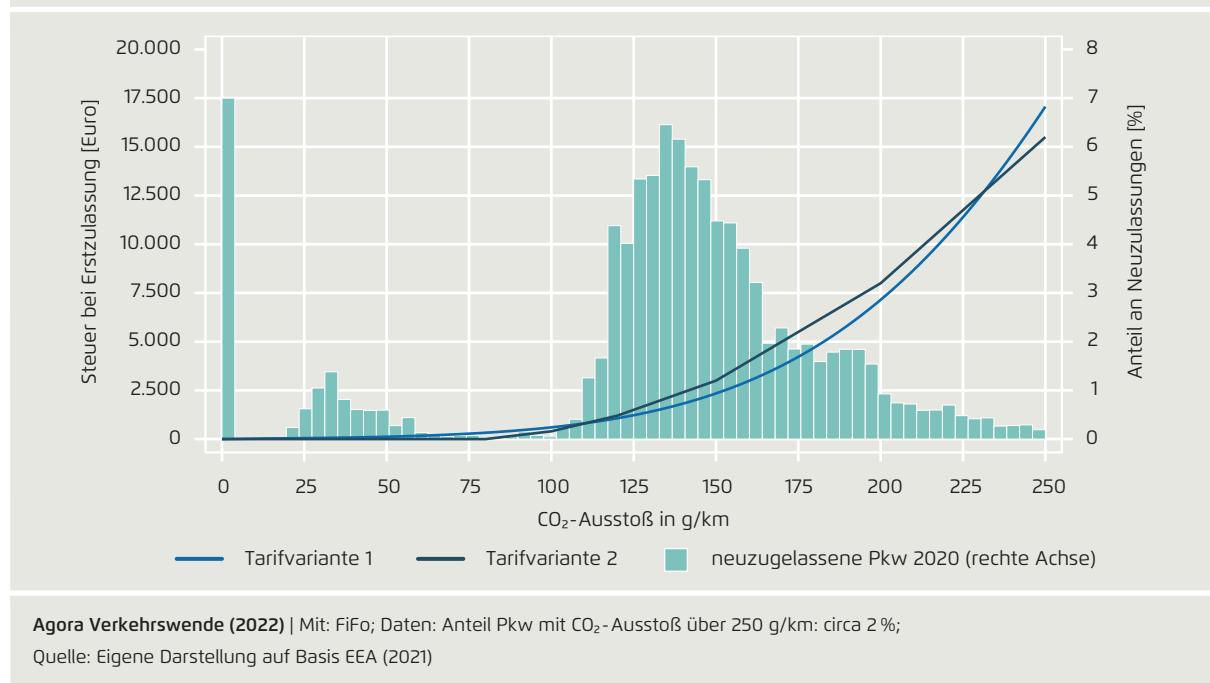
Wiederum entspricht die laufende Komponente in der Struktur der bei Erstzulassung auf Leergewicht erhöbenen Steuer. Der Freibetrag dieser Komponente liegt bei 500 Kilogramm; danach werden jährlich 20 Cent je Kilogramm Leergewicht erhoben.

Die Ausgestaltung der beiden CO₂-Komponenten in Variante 1 als stetigen und direkt progressiven Tarif sowie die konsequente Umsetzbarkeit für alle Fahrzeugtypen und Antriebsarten folgen zentralen lenkungspolitischen und finanzwissenschaftlichen Prinzipien. Als komplexe mathematische Formel trägt die Ausgestaltung aber nicht dazu bei, diese Module für die Käufer:innen leicht zugänglich zu gestalten. Auch wenn derartige Fragen in der (einkommen-)steuerlichen Praxis häufig mit Tabelle werken gelöst werden, wird im Gutachten alternativ ein einfacherer, ungefähr äquivalenter Tarif quantifiziert.

Diese Variante 2 ist stufenweise linear definiert und damit mathematisch leichter nachzuvollziehen. Im Bereich sehr niedriger Emissionen – in dem es heute ohnehin keine Verbrenner-Pkw auf dem Markt gibt – wird ein Freibetrag von 80 Gramm CO₂

Tarifvarianten für die zulassungsorientierte CO₂-Komponente

Abbildung 5



genutzt. Danach erfolgt eine abschnittsweise definierte, linear-progressive Tarifgestaltung bis zur Kappungsgrenze. Bei ähnlichem Gesamtsteueraufkommen (gemessen an den Pkw-Neuzulassungen 2020) weist dieser Tarif eine größere Steigung im für Verbrenner-Pkw relevanten Emissionsbereich auf. Während die Anreize zum Umstieg auf Elektro-Pkw vergleichbar bleiben, werden hierdurch stärkere Anreize für inkrementelle Verbesserungen gesetzt, das heißt für Emissionsminderungen innerhalb des Verbrennersegments. Der Tarif für die CO₂-Komponente der laufenden Steuer wird in analoger Weise stufenweise linear definiert. Um den CO₂-Ausstoß von PHEV zu besteuern, bedürfte es einer eigenständigen Regelung, da ihre – unrealistisch – niedrigen Testzyklus-Emissionen regelmäßig unterhalb des Freibetrags liegen.

Die Lenkungswirkung einer in diesem Sinne reformierten Kfz-Steuer hängt von den konkreten Unterschieden in der Steuerschuld ab, die mit der Neuzulassung und dem Halten verschiedener Fahrzeuge verbunden ist. Tabelle 3 illustriert die finanziellen Auswirkungen der Erstzulassungskomponente der reformierten Kfz-Besteuerung für generische Fahrzeugtypen, die CO₂- und die Gewichtskomponente sind hierbei zusammengefasst

sowie die Kaufzuschüsse für E-Pkw nicht mit ausgewiesen. Eine Quantifizierung des Lenkungseffekts erfolgte aufgrund der genannten instrumentellen Wechselwirkungen sowie dem Fehlen eines empirisch validierten Modells nicht. Die finanziellen Auswirkungen der Reform der laufenden Kfz-Steuer werden in Teilbericht B dargestellt.

Im Vergleich zum Status quo der Kfz-Steuer – mit jährlichen Steuersätzen, die meist unterhalb eines halben Prozents des Listenpreises liegen – scheinen die Euro-Werte der neuen erstzulassungsorientierten Komponente der Kfz-Besteuerung zunächst hoch zu sein. Im internationalen Vergleich zeigt sich jedoch ein anderes Bild. In Norwegen zum Beispiel, wo die Zulassungssteuer ebenfalls auf einer CO₂- sowie einer Gewichtskomponente basiert, oder auch in Frankreich mit seinem Bonus-Malus-System, würden deutlich höhere Abgaben auf emissionsintensive Pkw fällig. Die hier beispielhaft dargelegten Tarife liegen im europäischen Vergleich auf einem mittleren Besteuerungsniveau, bedeuten jedoch gegenüber dem aktuellen Status quo in Deutschland deutliche Fortschritte. Dennoch gilt es zu verhindern, dass Haushalte, die aufgrund ihrer spezifischen Situation auf ein größeres – weiterhin verbrennungs-

Steuersätze bei Erstzulassung für generische Fahrzeuge (beide Tarifvarianten)

Tabelle 3

Fahrzeug- segment	Motor- variante	Brutto- listenpreis in €	CO ₂ -Ausstoß (WLTP) in g CO ₂ /km	Leer- gewicht in kg	Steuer bei Erstzulassung in €		Anteil Steuer bei Erstzulassung am Listenpreis in %	
					Reform- variante 1	Reform- option 2	Reform- option 1	Reform- option 2
Kleinwagen	Benzin	24.471	133	1.200	1.728	2.190	7,1	8,9
	Elektro	31.971	0	1.494	298		0,9	
Kompaktwagen	Benzin	32.850	139	1.367	2.036	2.600	6,2	7,9
	Elektro	40.350	0	1.689	357		0,9	
Mittelklasse & obere Mittel- klasse	Benzin	53.969	172	1.643	4.289	5.543	8,0	10,3
	Elektro	61.469	0	1.889	417		0,7	
Oberklasse	Benzin	118.260	239	2.081	14.866	13.934	12,6	11,8
	Elektro	125.760	0	2.316	545		0,4	
Vans	Benzin	39.165	156	1.508	3.018	3.902	7,7	10,0
	Elektro	46.665	0	2.001	450		1,0	
SUV & Geländewagen	Benzin	33.351	158	1.419	3.125	4.076	9,4	12,2
	Elektro	40.851	0	1.977	443		1,1	

Agora Verkehrswende | Mit FiFo; Daten: zur Vorgehensweise bei der Generierung der generischen Fahrzeuge siehe Teilbericht B;
Quelle: eigene Darstellung

motorisches – Fahrzeug angewiesen sind (beispielsweise Familien mit mehreren Kindern), übermäßig belastet werden. Dazu gilt es, maßgeschneiderte Entlastungen zu entwickeln, wobei auch hierfür Erfahrungen aus dem europäischen Ausland (beispielsweise Frankreich) vorliegen.

Abschließend bedarf es noch kurzer Ergänzungen zu Dieselfahrzeugen und Plug-in-Hybriden. Aktuell gelten für Dieselfahrzeuge andere Kfz-Steuersätze als für Benziner, um Verzerrungen durch die unterschiedliche Energiebesteuerung der Treibstoffe pauschalierend auszugleichen. Steuer- und klimapolitisch richtig wäre es, die unterschiedliche Energiebesteuerung der Treibstoffe abzuschaffen und sodann eine gleichmäßige Behandlung in der Kfz-Steuer zu ermöglichen. Solange dies nicht geschieht, muss weiterhin eine pauschale Anpassung bei der Kfz-Steuer in entgegengesetzter Richtung erfolgen. Dies lässt sich am einfachsten durch einen prozentualen Aufschlag erreichen. Zu betonen ist, dass auf diese Weise die Verzerrung durch eine andere gegenläufige kompensiert werden soll. Je nach Nutzung des Fahrzeugs ergeben sich Vergünstigungen oder Verteuerungen für

die Nutzer:innen im Vergleich zu einer Gleichbehandlung bei Energie- und Kfz-Steuer.

Für Plug-in-Hybride wird nach WLTP-Standard in der Kfz-Steuer typischerweise ein sehr niedriger CO₂-Emissionswert genutzt, da der Wert zugrunde gelegt wird, der bei einem überwiegend elektrischen Betrieb erreicht würde. Faktisch werden diese Fahrzeuge jedoch zu weit höheren Anteilen im Verbrenner-Modus genutzt, sodass die realen Emissionen etwa zwei- bis viermal so hoch sind wie im Testverfahren, insbesondere bei Dienstwagen. Entsprechend sollten Plug-in-Hybride mit einem deutlich höheren und eher der Realität entsprechendem CO₂-Wert in die Kfz-Steuer einfließen. Ideal wäre eine Erfassung der faktischen Emissionen von Plug-in-Hybriden im Realbetrieb. Deren rechtssichere und praktikable Erfassung ist aktuell allerdings strittig. Daher gibt es derzeit leider keine gute Alternative zur Nutzung der offiziell ausgewiesenen Emissionswerte nach WLTP in der Kfz-Steuer; denkbar wäre jedoch beispielsweise ein pauschaler Steueraufschlag für Plug-in-Hybriden. Vor diesem Hintergrund ist es umso wichtiger, von

anderweitiger, ungerechtfertigter Förderung von Plug-in-Hybriden, in etwa durch Vergünstigungen bei der Dienstwagenbesteuerung und auch durch Kaufprämien, Abstand zu nehmen.

3 | Dienstwagenbesteuerung

3.1 Probleme der gegenwärtigen Ausgestaltung

IWI FiFo Köln

Etwa zwei Drittel der neu zugelassenen Pkw sind gewerblich gehaltene Firmenwagen. Ein Teil dieser Fahrzeuge wird von Selbständigen und Angestellten auch zu privaten Zwecken genutzt. Im Falle der Dienstwagenüberlassung an Angestellte ist die private Nutzung dieser Dienstwagen als Lohnbestandteil zu betrachten und unterliegt mit einem bestimmten zu ermittelnden Wert, dem sogenannten geldwerten Vorteil, der Einkommensteuer. Es gibt zwei Möglichkeiten zur Quantifizierung des geldwerten Vorteils: durch das Führen eines Fahrtenbuches oder mittels Pauschalansatz, bei dem in der Regel ein Prozent des Bruttolistenpreises zum steuerpflichtigen monatlichen Gehalt des Dienstwagennutzenden hinzugerechnet wird. Problematisch ist bei der aktuellen Regelung, dass der steuerlich berücksichtigte geldwerte Vorteil deutlich zu gering bemessen wird – dies gilt insbesondere für den von Dienstwagennutzenden häufig gewählten Pauschalansatz. Hierdurch wird die Überlassung des Dienstwagens zur privaten Nutzung systematisch geringer einkommensteuerlich berücksichtigt, als es bei einer äquivalenten Lohnerhöhung der Fall wäre. Zugleich zeigt sich im internationalen Vergleich, dass der pauschal veranschlagte geldwerte Vorteil in Deutschland deutlich niedriger ist als in anderen Ländern.

Wie stark und zu welchen Anteilen Dienstwagen privat genutzt werden und wie sich dies nach Fahrzeugtypen unterscheidet, ist anhand der öffentlichen Statistik nicht erkennbar. Es zeigt sich jedoch der Trend, dass ein immer größerer Anteil der neuzugelassenen Kfz gewerblich zugelassen wird. Zudem ist im Segment der Oberklassewagen der Anteil gewerblicher Halter mit über vier Fünfteln der Zulassungen besonders auffallend. Aufgrund dieses Trends wird im Folgenden die Anreizwirkung der derzeitigen Dienstwagenbesteuerung in den Blick genommen.

Die steuerliche Bevorteilung der Dienstwagnutzung ist aus ökonomischer Perspektive in mehrfacher Hinsicht problematisch. Der steuerlich relevante geldwerte Vorteil ist in den meisten Fällen deutlich geringer als der tatsächlich durch die Bereitstellung des Dienstwagens entstehende geldwerte Vorteil. Dies impliziert, dass die private Anschaffung und Nutzung desselben Fahrzeugs

bei Auszahlung eines aus Sicht des Arbeitgebers äquivalenten Lohns für den Arbeitnehmenden deutlich teurer wäre. Folglich kann es für Arbeitgeber einen Anreiz dazu geben, den Dienstwagen als Gehaltsbestandteil für den Arbeitnehmenden so attraktiv wie möglich zu gestalten, um sich höhere monetäre Ausgaben für das Gehalt zu sparen. Dies fördert die Wahl hochpreisiger, großer und meist emissionsintensiver Fahrzeuge und hat somit eine klimaschädliche Lenkungswirkung. Aus der pauschalierten Art der Dienstwagenbesteuerung resultieren damit ökologisch nachteilige Verzerrungen.

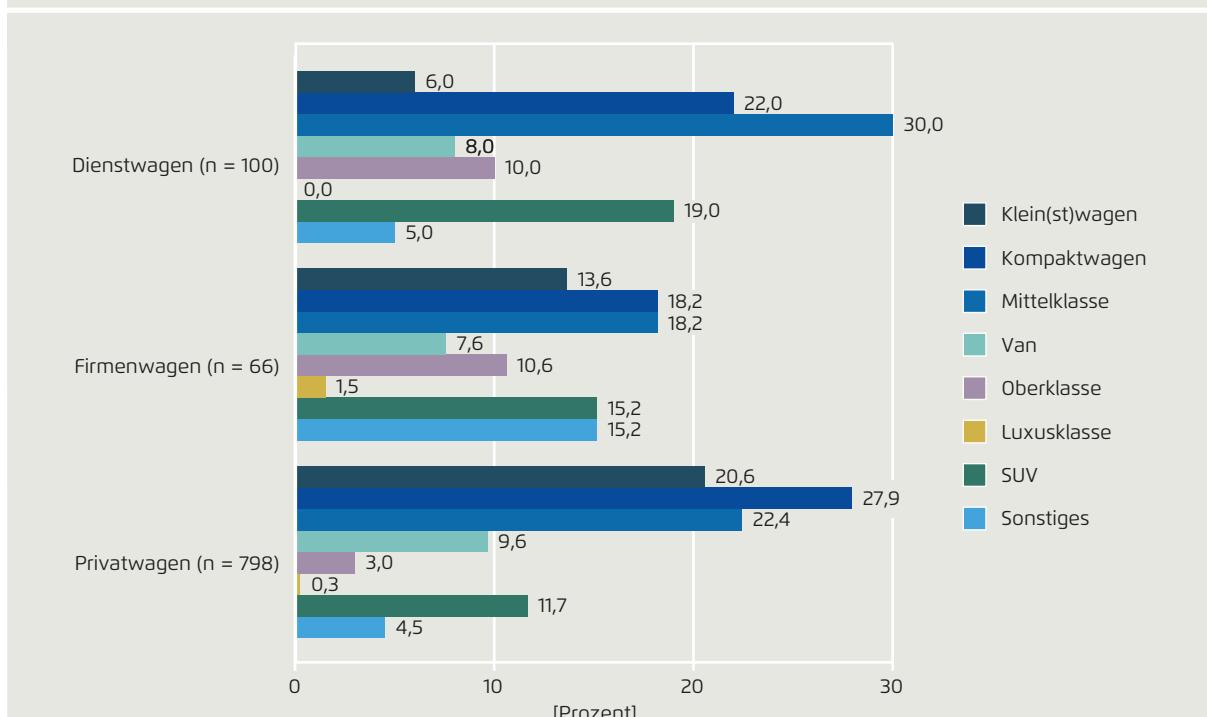
In den im Rahmen des Projektes erhobenen Befragungsdaten zeigt sich entsprechend, dass Dienstwagen im Mittel und auch innerhalb der betrachteten Einkommensgruppen deutlich hochpreisiger sind und einer höheren Fahrzeugklasse angehören als Privatwagen (siehe Teilbericht C für Details). So ist zum Beispiel der Anteil der SUV und Oberklassewagen bei den Dienstwagen weitaus höher als bei den Privatwagen (siehe Abbildung 6). Darüber hinaus gab etwa ein Fünftel der Befragten an, dass sie sich für ein günstigeres Automodell entscheiden würden, wenn sie nicht die Möglichkeit hätten, einen Dienstwagen zu nutzen. Weiterhin gaben jeweils etwa 15 Prozent der Befragten an, in diesem Fall einen kleineren oder einen sparsameren Wagen zu wählen. Es konnten mehrere Antwortkategorien ausgewählt werden, sodass Überschneidungen dieser Gruppen möglich sind (siehe Teilbericht A für Details).

Darüber hinaus steigen die Vorteile der steuerlichen Begünstigung für den Dienstwagennutzenden mit den privat zurückgelegten Kilometern. Wird zudem eine Tankkarte zur Verfügung gestellt, so sind die Grenzkosten der (privaten) Fahrleistung, also die Kosten, die jeweils durch einen weiteren privat gefahrenen Kilometer entstehen, aus Sicht des Nutzenden gleich null. Auch dies lenkt die Verkehrsmittelwahl hin zum Auto und begünstigt hohe Fahrleistungen, was ökologisch nachteilig wirkt und die Lenkungswirkung des CO₂-Preises, der auf den Kraftstoffpreis erhoben wird, konterkariert.

Ferner zeigt sich, dass Dienstwagennutzende in der Regel deutlich überdurchschnittliche Einkommen erzielen (Abbildung 7). Personen mit geringem Einkommen, die zumeist keinen Zugang zu Dienstwagen und den damit verbundenen steuerlichen Vorteilen haben, werden somit gegenüber Personen mit hohem Einkommen steuerlich

Vergleich der Autoklassen der jeweils meistgenutzten Dienst-, Firmen- und Privatwagen

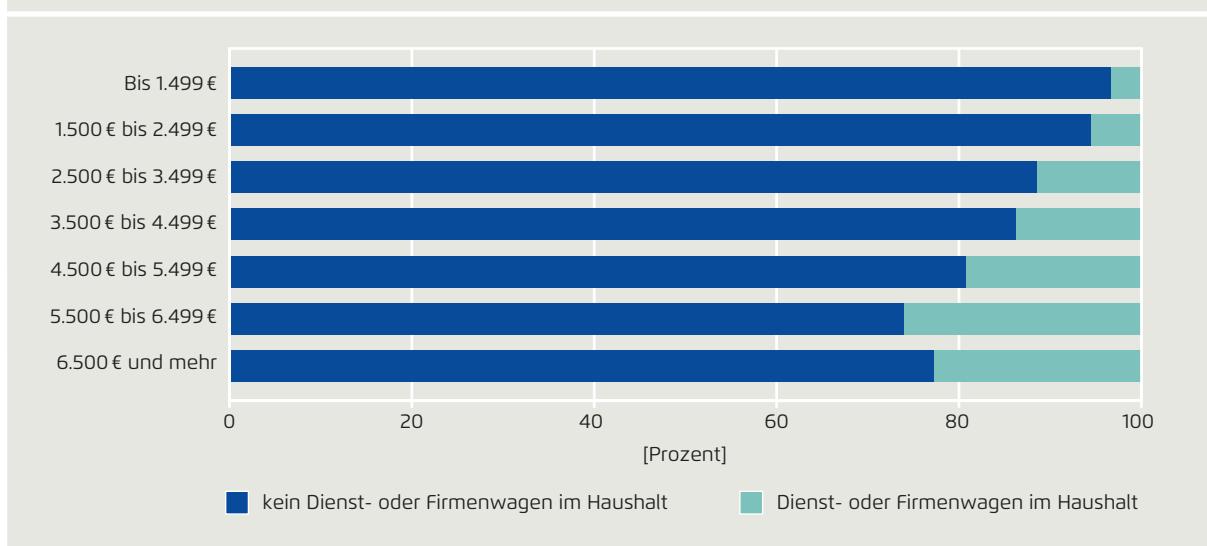
Abbildung 6



Agora Verkehrswende (2022) | Mit: RWI; Daten: Antworten der im Rahmen des Projektes durchgeführten Haushaltsbefragung, siehe Teilbericht C für Details; Fallzahl: 964; Quelle: forsa (2021)

Dienst- oder Firmenwagenbesitz im Haushalt unterteilt nach dem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen

Abbildung 7



Agora Verkehrswende (2022) | Mit: RWI; Daten: Antworten der im Rahmen des Projektes durchgeführten Haushaltsbefragung, siehe Teilbericht C für Details; Fallzahl: 917; Quelle: forsa (2021)

benachteiligt. Neben dieser „vertikalen“ steuerlichen Benachteiligung zwischen den Einkommensklassen, führen die steuerlichen Vorteile der Dienstwagnutzung auch zu „horizontalen“ Ungleichgewichten innerhalb von Einkommensklassen: So unterscheiden sich die Steuerlasten zweier Personen mit vergleichbarer (Brutto-)Vergütung, von denen die eine Person einen Dienstwagen zur Verfügung gestellt bekommt und die andere nicht.

Zusammenfassend birgt die derzeitige Ausgestaltung der Dienstwagenbesteuerung eine ökologisch nachteilige Lenkungswirkung und führt zudem zu einer nicht gerechtfertigten steuerlichen Ungleichbehandlung sowohl zwischen als auch innerhalb von Einkommensklassen. Da Firmenwagen häufig nach wenigen Jahren in den Gebrauchtwagenmarkt übergehen, hat die Lenkungswirkung nicht nur einen Einfluss auf die Autonutzung und die Fahrzeugwahl der Dienstwagenbesitzer:innen, sondern auch einen langfristigen Effekt auf die Zusammensetzung des Fahrzeugbestands der Zukunft. Aus der zu geringen Bemessung des geldwerten Vorteils in Kombination mit der Betroffenheit hoher Einkommensklassen resultieren zudem deutliche Minder-einnahmen sowohl beim Einkommensteueraufkommen als auch bei den Sozialversicherungsbeiträgen.

3.2 Zentrale Anforderungen an ein Zukunftsmodell

FiFo KOF

Eine Reform der Dienstwagenbesteuerung sollte zuerst an den Schwachstellen der aktuellen Ausgestaltung anknüpfen. Bei der Analyse zeigt sich, dass die aktuelle Regelung deutliche Verzerrungen gleich mehrerer Entscheidungsdimensionen der Arbeitgeber und Arbeitnehmenden hervorruft. Dies betrifft vor allem die Entscheidungen, ob ein höherer Barlohn oder ein Dienstwagen gewährt wird, welches konkrete Fahrzeug angeschafft und wie intensiv dieses genutzt wird. Diese Entscheidungen haben – wie aufgezeigt – weitreichenden Einfluss auf den Fahrzeugmarkt, den künftigen Gebrauchtwagenmarkt, Straßenverkehr, Emissionen und die Auslastung anderer Verkehrsmittel.

Die zentrale Anforderung an den Umgang der Einkommensteuer mit der Gewährung geldwerter Vorteile in Form von Dienstwagen ist die steuerliche Neutralität. Für die einkommensteuerliche Erfassung muss gelten:

Arbeitgeber und Arbeitnehmende sollten indifferent zwischen der Gewährung von monetärem Lohn oder einer Sachleistung, wie zum Beispiel einem Fahrzeug, sein. Zum anderen sollten die private Nutzung eines Dienstwagens und die dienstliche Nutzung eines Privatfahrzeugs aus Perspektive der Nutzenden finanziell äquivalent sein. Das Kriterium der Indifferenz sollte zudem möglichst auch hinsichtlich der gewählten Fahrzeugeigenschaften gelten.

Fahrtenbücher bieten die Möglichkeit einer exakten Erfassung der privaten und dienstlichen Strecken und somit auch einer entsprechend akkuraten einkommensteuerlichen Berücksichtigung. Aus Gründen bürokratischen Aufwands sind sie jedoch als Verpflichtung keine praktikable rechtssichere Lösung. Daher besteht weiter Bedarf nach einer rechtlichen Pauschallösung, selbst wenn diese per definitionem nie perfekt sein kann.

Die Fortentwicklung der Dienstwagenbesteuerung muss sich zudem im bewährten einkommensteuerlichen Rahmen bewegen. Sie soll sich einer Neutralität nähern, indem die bestehenden Verzerrungen deutlich gemindert werden. Damit unmittelbar einher geht das Abstellen negativer ökologischer Anreizeffekte und problematischer Verteilungswirkungen. Neben der Neutralität im Rahmen der Einkommensteuer, welche auch die privat gefahrenen Strecken mindestens approximativ umfassen muss, sind Anreize für die Anschaffung emissionsärmer Dienstwagen ein wichtiges zweites Ziel einer Reform.

3.3 Konkrete Ausgestaltungs- optionen für die Dienstwagen- besteuerung

FiFo KOF

Eines der größten Defizite der aktuellen Regelung besteht wie beschrieben darin, dass die private Kilometerleistung im steuerlich anzusetzenden geldwerten Vorteil bei Nutzung der Pauschalbesteuerung nicht berücksichtigt wird. Die Reform der Dienstwagenbesteuerung sollte die rein anschaffungspreisbezogene Pauschale daher um einen nutzungsbezogenen Anteil erweitern. Eine solche kombinierte Privatnutzungspauschale steigt stetig mit der Gesamtfahrleistung. „Flatrate“ -Fahren zu Null(grenz) kosten wird damit ausgeschlossen; Privatkilometer werden nicht weiter vollumfänglich vom Fiskus beziehungsweise der Allgemeinheit subventioniert. Die bestehenden

Verzerrungen im Modal-Split, das heißt der konkreten Verkehrsmittelwahl, in Richtung der Pkw-Nutzung können dadurch vermindert werden.

Um eine leicht umzusetzende Erfassung der privaten Kilometerleistung zu implementieren, wird auch hier eine wahlweise Pauschallösung vorgeschlagen. Für den nutzungsbezogenen Anteil wird lediglich die Gesamtfahrleistung des Dienstwagens pro Jahr erfasst. In der Pauschallösung wird dann in Anlehnung an die Regelung für Selbstständige angenommen, dass 50 Prozent der Fahrleistung privat veranlasst sind. Die Kosten für die kumulierten privaten Kilometer werden pauschaliert berechnet und ebenfalls der Einkommensteuer unterworfen. Die Kilometersätze sollten hierbei mindestens nach Antriebsart, besser noch nach Verbrauchseigenschaften differenziert werden. Alternativ zur Pauschallösung kann ein Fahrtenbuch geführt werden, um einen geringeren privaten Fahranteil nachzuweisen.

Die zweite Anreizproblematik, die durch eine Reform der bestehenden Regelung beseitigt werden muss, betrifft die Tendenz zur Wahl höherpreisiger und verbrauchsintensiver Fahrzeuge. Die Steuermindereinnahmen und die Verzerrung der Fahrzeugwahl können nur behoben werden, wenn der geldwerte Vorteil der Dienstwagnennutzung adäquater erfasst wird. Mit monatlich lediglich einem Prozent des Listenpreises ist der geldwerte Vorteil derzeit deutlich zu niedrig angesetzt. Nur mit der zusätzlichen Einführung einer nutzungsabhängigen Komponente wie oben beschrieben sowie einer veränderten Bemessungsgrundlage könnte am Ein-Prozent-Wert festgehalten werden.

Ein gewisses Gegengewicht zu den ökologischen Fehlanreizen in der aktuellen Regelung entsteht dadurch, dass für Plug-in-Hybride und reine Elektrofahrzeuge die Bemessungsgrundlage der Besteuerung reduziert wird (je nach Fahrzeugmerkmalen auf die Hälfte beziehungsweise ein Viertel des Listenpreises). Dies soll die Wahl solcher Fahrzeuge aus Arbeitnehmer:innenperspektive attraktiver machen, schafft jedoch neue Verzerrungen mit einer Vielzahl unerwünschter Nebenwirkungen. Eine reformierte Erfassung des geldwerten Vorteils der Dienstwagnennutzung sollte die Anreize zur Wahl emissionsärmer Fahrzeuge, die im Falle eines Privatkaufs bestehen, aus Sicht des Dienstwagennehmenden spiegeln.

(Neutralität der Entscheidungsdeterminanten zwischen privater Haltung und Dienstwagen). Gleichzeitig ist auf einkommensteuerliche Neutralität zu zielen. Zu diesem Zweck wird die Bemessungsgrundlage im Reformmodell differenziert verändert, während für alle Dienstwagen einheitlich ein Prozent dieser Bemessungsgrundlage (zuzüglich Privatnutzungspauschale) als geldwerter Vorteil zugrunde gelegt wird.

Für die konkrete Ausgestaltung eines Reformmodells der Dienstwagenbesteuerung sind zwei Fälle zu unterscheiden:

- (I) Eine Kfz-Steuerreform, qualitativ wie oben skizziert, wird umgesetzt.
- (II) Eine solche strukturelle Kfz-Steuerreform bleibt aus. (Im Teilbericht B wird zudem der Fall einer partiellen Kfz-Steuerreform betrachtet).

- **Mit Kfz-Steuerreform:** Die summierten Erstzulassungskomponenten einer reformierten Kfz-Besteuerung können als approximativer Referenzwert genutzt werden, um eine Entscheidungsneutralität – hinsichtlich der Wahl der (klima- und umweltrelevanten) Fahrzeugeigenschaften – zwischen Dienstwagen und privatem Pkw anzunähern. Als Bemessungsgrundlage gilt bei der Dienstwagenbesteuerung daher nicht mehr allein der Listenpreis, sondern der Listenpreis zuzüglich der nach CO₂ (und Gewicht) differenzierten Zulassungskomponente der reformierten Kfz-Steuer sowie abzüglich der Kaufprämien für Elektrofahrzeuge. Hierdurch wird implizit eine CO₂-Komponente in die Steuerlast der Steuerpflichtigen eingeführt, ohne dass eine normative Differenzierung des Anteilssatzes nötig wird. Im internationalen Vergleich legt auch die Niederlande in der Dienstwagenbesteuerung die bei Zulassung fällige Kfz-Steuer neben dem Listenpreis zugrunde. Durch eine höhere Gewichtung der bei Erstzulassung anfallenden Steuer in der Bemessungsgrundlage für Dienstwagen (in Teilbericht B wurde ein fünffaches Gewicht zugrunde gelegt) lässt sich der Impuls zugunsten emissionsärmer Fahrzeuge stärken; die Wirkung der CO₂-Komponente bei der Entscheidung der Dienstwagnennutzenden für ein konkretes Fahrzeug nähert sich dadurch dem Entscheidungskalkül bei privater Haltung an. Zur Bemessungsgrundlage hinzu käme in jedem Fall die nutzungsabhängige Komponente.

- Ohne Kfz-Steuerreform:** Unterbleibt eine substantielle Reform der Kfz-Steuer, so sollte ein höherer Prozentsatz des Listenpreises angewendet werden. Zur pauschalen Bemessungsgrundlage hinzu käme auch in diesem Fall notwendigerweise die nutzung-abhängige Komponente. Eine zum Fall mit Kfz-Steuerreform vergleichbare Besteuerung ließe sich erreichen, wenn bei Verbrennern monatlich 1,5 Prozent des Listenpreises (zuzüglich Nutzungskomponente) zugrunde gelegt würden. Bei reinen Elektrofahrzeugen sollte der Bemessungssatz dann auf 1,0 Prozent des um die Kaufprämie bereinigten Listenpreises (zuzüglich Nutzungskomponente) angehoben werden. Für Plug-in-Hybride zeigen Erhebungen, dass sie als Dienstwagen deutlich weniger elektrisch betrieben werden als nach WLTP angenommen. Aus diesem Grund sollten für diese Fahrzeuge analog zum Verbrenner 1,5 Prozent des Listenpreises (zuzüglich Nutzungskomponente) zugrunde gelegt werden, solange nicht nachgewiesen wird, dass das konkrete Fahrzeug überwiegend elektrisch betrieben wird. Sollte ein solcher Nachweis erfolgen können, wäre ein

Anteilssatz von 1,25 Prozent (zuzüglich Nutzungs-komponente) angebracht. Zu betonen ist jedoch, dass diese Lösung deutliche Nachteile gegenüber der oben beschriebenen Variante inklusive Kfz-Steuerreform hat; sie ist in Bezug auf die individuellen Fahrzeuge-genschaften weit weniger treffsicher. Dies ist im Rah-men einer Pauschallösung nicht abwendbar. Würde bei der steuerlichen Bemessung wie bisher auf eine ergänzende Nutzungskomponente verzichtet, müssten die Pauschalsätze entsprechend noch höher liegen – für Verbrenner-Pkw bei mindestens 2,0 Prozent, also doppelt so hoch wie aktuell.

Um die finanziellen Auswirkungen der präferierten Reform der Dienstwagenbesteuerung mit gleichzeitiger beziehungsweise vorangegangener Kfz-Steuerreform exemplarisch zu quantifizieren, werden wiederum die oben genutzten generischen Fahrzeuge für sechs Fahrzeugklassen genutzt. Für die Beispielrechnungen in der Einkommensteuer werden weitere Annahmen zu Gehalt und steuerlicher Veranlagung des Dienstwagen-nutzenden getroffen. Für eine bessere Vergleichbarkeit

Änderung der Einkommensteuer auf die private Dienstwagennutzung für generische Fahrzeuge (im Falle mit paralleler Kfz-Steuerreform)

Tabelle 4

Fahrzeugsegment	Motor-variante	Bruttolisten-preis abzüglich Innovations-prämie in €	CO ₂ -Ausstoß (WLTP) in g CO ₂ /km	Leer-gewicht in kg	Einkommen-steuer im Status quo in €	Einkommen-steuer nach Reform in €
Kleinwagen	Benzin	24.471	133	1.200	1.233	1.668 + km
	Elektro	22.971	0	1.494	402	1.232 + km
Kompaktwagen	Benzin	32.850	139	1.367	1.655	2.168 + km
	Elektro	31.350	0	1.689	508	1.669 + km
Mittelklasse & obere Mittelklasse	Benzin	53.969	172	1.643	2.719	3.800 + km
	Elektro	53.969	0	1.889	1.548	2.824 + km
Oberklasse	Benzin	118.260	239	2.081	5.960	9.706 + km
	Elektro	125.760	0	2.316	3.168	6.475 + km
Vans	Benzin	39.165	156	1.508	1.973	2.734 + km
	Elektro	37.665	0	2.001	587	2.011 + km
SUV & Geländewagen	Benzin	33.351	158	1.419	1.680	2.496 + km
	Elektro	31.851	0	1.977	514	1.716 + km

Agora Verkehrswende | Mit: FiFo; Werte gemäß Reformvariante 1 für die Kfz-Steuer und exklusiv der Einkommensteuer auf die Nutzung des Dienstwagens für den Arbeitsweg; „+ km“: zuzüglich Steuer auf die private Kilometerleistung (gemäß differenziertem Kostensatz); Quelle: eigene Darstellung

wird angenommen, dass die Nutzer:innen aller Dienstwagenmodelle 5.000 Euro monatlich brutto jenseits ihres Dienstwagens erhalten. Das ist für viele Dienstwagnen-nutzer:innen ein eher niedriges Einkommen; da im Beispiel aber nur allein veranlagte Personen betrachtet werden, ist die steuerliche Beanspruchung gleichwohl hoch. Bei den Überlegungen wurden die Beitragsbemessungs-grenzen der Sozialversicherungen berücksichtigt. Tabelle 4 gibt einen Überblick über die Auswirkungen auf die Einkommensteuer. Hinsichtlich der Gesamtanreizwir-kung zum Umstieg auf klimaverträglichere Dienstwagen ist noch anzumerken, dass sich diese nicht allein aus den in der Tabelle abgebildeten einkommensteuerrechtlichen Konsequenzen für die Arbeitnehmenden ergibt. Hinzu kommen die Anreize auf Arbeitgeberseite. Diese werden mit dem präferierten Reformmodell gegenüber dem Status quo zusätzlich gestärkt, da durch die parallele Reform der Kfz-Besteuerung die Unternehmenskosten für emissionsintensive Dienstwagen spürbar steigen.

Aufgeführt sind wiederum die Fahrzeugsegmente, Listenpreise, CO₂-Emissionen sowie das Gewicht der Fahrzeuge. Die beiden letzten Spalten geben an, wie viel Einkommensteuer jährlich durch die private Dienst-

wagennutzung jeweils im Status quo und nach der Reform fällig wird. Im Reformszenario hinzu kommt die Steuer auf die private Kilometerleistung, bemessen mit-tels eines differenzierten Kostensatzes. Die betrachtete Reformoption zeigt eine Vielzahl gewünschter Effekte auf und erfüllt sehr gut die Kriterien einer sachgerechten Pauschallösung.

Die abschließende Abbildung 8 illustriert, wie sich die Zahllast in den Beispieleberechnungen der Tabelle 4 für die Modelle der Benziner verändert. Im Gegensatz zum Status quo fließt in die einkommensteuerliche Belastung für einen konkreten Dienstwagen nun indirekt auch der Emissionswert ein. Dementsprechend kommt es bei dem CO₂-intensivsten generischen Fahrzeug, dem Oberklas-sewagen, auch zur deutlichsten Erhöhung der Einkom-mensteuerzahlung. Für Klein- und Kompaktwagen, die die niedrigsten CO₂-Emissionen aufweisen, ergeben sich hingegen eher moderate Erhöhungen der Einkommen-steuer. Auch bei der (in der Abbildung nicht erfassten) zusätzlich als geldwerter Vorteil zu berücksichtigenden privaten Fahrleistung fiele – bei entsprechender Diffe-renzierung des Kostensatzes – die steuerliche Belastung bei verbrauchsstarken Dienstwagen höher aus.

Prozentuale Änderung der Einkommensteuer auf die private Dienstwagennutzung
für generische Benziner-Fahrzeuge durch reformierte Pauschalmethode
(mit paralleler Kfz-Steuerreform gemäß Variante 1)

Abbildung 8



4 | Instrumentelle Wechselwirkungen und Einbindung in einen zukünftigen Policy Mix



Ziel einer Reform von Kfz- und Dienstwagenbesteuerung ist es, einen Beitrag zu leisten, dass die Klimaziele im Verkehr erreicht werden – bei gleichzeitiger Sicherstellung von ökonomischer Effizienz und sozialer Ausgewogenheit. Dazu bedarf es zum einen einer zweckmäßigen Ausgestaltung der reformierten steuerlichen Regelungen. Zum anderen ist aber auch ihre Einbettung in das weitere verkehrs- und klimapolitische Instrumentarium von maßgeblicher Bedeutung. Neben solchen Instrumenten, die – wie die hier diskutierten Fiskalinstrumente – zuvorderst auf eine Beeinflussung der Fahrzeugeigenschaften abzielen, bedarf es für eine ganzheitliche Verkehrswende auch solcher, die primär beim Aktivitätsniveau und der Verkehrsmittelwahl ansetzen. Dieser eher verhaltensorientierte Verkehrswende-Hebel zielt auf die Vermeidung unnötiger Wege und die Verlagerung des motorisierten Individualverkehrs auf klimaverträglichere Mobilitätsformen (öffentlicher Verkehr, Rad- und Fußverkehr) ab. Zudem ist eine verlässliche Finanzierung des Erhalts und Ausbaus von – mit der Verkehrswende im Einklang stehenden – qualitativ hochwertigen Infrastrukturen zu gewährleisten.

Um die verschiedenen Hebel für eine nachhaltige Umgestaltung des Verkehrs erfolgreich zu bedienen, bedarf es eines Instrumentenbündels, das nicht nur fiskalische, sondern auch regulatorische, informatorische und infrastrukturelle Instrumente umfasst. Diese Instrumente sind aufeinander abzustimmen und zu einem ausgewogenen *Policy Mix* zusammenzuführen, da sie in vielfältiger Weise miteinander interagieren, wobei dieses Wechselspiel sowohl Synergien als auch kontraproduktive Fraktionen mit sich bringen kann. Somit gilt für die Auswahl, grundsätzliche Konzeption und passende Detailausgestaltung einzelner fiskalischer Instrumente, dass sie sich letztlich immer auch aus ihrer Einbindung in den übergreifenden klima- und verkehrspolitischen Rahmen ergibt. Nachfolgend sollen ausgewählte Aspekte zur Rolle der Kfz- und der Dienstwagenbesteuerung innerhalb einer konsistenten (fiskalischen) Instrumentenarchitektur für die Verkehrswende skizziert werden.

Wie zuvor aufgezeigt, sollte die Lenkung von Pkw-Kaufentscheidungen in Richtung klimaverträglicher Modelle künftig vorrangig über eine an der Pkw-Erstzulassung ansetzende Fahrzeugbesteuerung erfolgen. Damit dieses Preissignal seine Wirkung auch im großen Teilmarkt der gewerblich zugelassenen und als Dienstwagen genutzten Pkw voll entfalten kann, muss es mittels einer reformierten Dienstwagenbesteuerung in diesen übertragen werden. Beide Reformen können mithin synergetisch wirken; umgekehrt stellen sich ohne ambitionierte Reform der Kfz-Steuer auch andere Anforderungen an die Dienstwagenbesteuerung. Eine Reform der Energieverbrauchskennzeichnung hin zu einem verständlichen, verzerrungsfreien Pkw-Label, das die Kosten- und Emissions-Implikationen der Fahrzeugwahl (auch über die gesamte Pkw-Lebensdauer) transparent macht, würde ebenfalls Synergien mit einer umgestalteten Kfz-Besteuerung entfalten, indem sie die Sichtbarkeit und damit Wirkung des Preissignals bei der Kaufentscheidung verstärkt.

Starke Wechselwirkungen bestehen zudem mit dem Förderregime für elektrische Pkw, insbesondere dem Umweltbonus sowie der Innovationsprämie. Entscheidend für die relative finanzielle Attraktivität von E-Autos beim Fahrzeugkauf ist der Preisunterschied zwischen elektrischen, umweltverträglichen Antrieben und emissionsintensiven Verbrennern, nicht die absolute Subventionshöhe. Mit einer erstzulassungsorientierten Fahrzeugbesteuerung (und ihrer Spiegelung in der Dienstwagenbesteuerung) könnten die Kaufprämien für E-Fahrzeuge reformiert und abgeschmolzen werden; es entstünde ein faktisches Bonus-Malus-System anstelle der bisherigen reinen Subventionspolitik. Dies würde die öffentlichen Kassen schonen, die ökologisch problematische Netto-Subventionierung des Pkw-Kaufs beenden und die soziale Balance des Instrumentenmix verbessern.

Mit Einführung einer erstzulassungsorientierten Kfz-Besteuerung stellt sich dann gleichzeitig die Frage nach der Zukunft der bisherigen, jährlichen Kfz-Steuer, die neben ihrem – schwach ausgeprägten – Lenkungseffekt beim Fahrzeugkauf vor allem eine Finanzierungsfunktion erfüllt und auch eine Wirkung auf den Fahr-

zeugbestand hat. Auch hier gilt, dass sich diese Frage nur im Gesamtkontext des gewählten Instrumentenbündels beantworten lässt. So könnte die jährliche Kfz-Steuer im Zuge einer umfassenden, ziel- und effizienzorientierten Umgestaltung des Instrumentenportfolios mittelfristig vollständig entfallen. Dies setzt voraus, dass die Funktionen der Kfz-Steuer durch andere, zweckmäßigeren Instrumente übernommen werden.

Zu einer erfolgreichen Flottenmodernisierung gehört neben der Steuerung des Pkw-Neukaufs auch, den Bestand besonders umwelt- und klimaschädlicher Fahrzeuge zu reduzieren (Exnovation). Die jährlich zu zahlende, CO₂-basierte Kfz-Steuer kann hier einen gewissen Druck erzeugen. Als wesentlich geeigneter erweisen sich jedoch eine angemessen hohe CO₂-Bepreisung, deren Einnahmen sozial gerecht über eine Klimaprämie rückverteilt werden können, und eine unter anderem nach Luftschaadstoffausstoß differenzierte, fahrleistungsabhängige Maut. Sie bewirken, dass vor allem jene älteren Fahrzeuge, die gleichzeitig emissionsintensiv sind und viel gefahren werden, aus dem Bestand ausscheiden. Zudem adressieren die CO₂-Bepreisung und eine fahrleistungsabhängige Pkw-Maut wirkungsvoll den Hebel Aktivitätsniveau, also eine Vermeidung unnötiger Fahrten und die Verlagerung auf umweltschonendere Alternativen. Die pauschale jährliche Kfz-Steuer – ebenso wie eine erstzulassungsorientierte Steuer – kann diese Nutzungskomponente nicht adressieren. Damit ein solcher „Push-Impuls“ durch Bepreisung des tatsächlichen Nutzungsverhaltens seine Wirkung vollständig entfalten kann, muss er sicherlich um eine qualitative und quantitative Stärkung des Angebots bei öffentlichem Verkehr sowie Rad- und Fußverkehr ergänzt werden („Pull-Impuls“).

Mit Blick auf die künftige Infrastrukturfinanzierung besteht ebenfalls Abstimmungs- und Reformbedarf im verkehrspolitischen Instrumentarium. Mit der Elektrifizierung der Pkw-Flotte entsteht ein strukturelles Finanzierungsproblem, da perspektivisch jene Steuereinnahmen wegbrechen, die bisher als Grundlage der Infrastrukturfinanzierung galten: die Energiesteuer und die Kfz-Steuer in ihrer bisherigen Form. Beide sind eng an die Nutzung von Verbrennern geknüpft. Zwar ließen sich durch eine Umstellung der Bemessungsgrundlage die Einnahmen aus der Kfz-Steuer stabilisieren. Eine verursachungsgerechtere und zugleich sehr verlässliche

Finanzierungsfunktion für die Infrastruktur (und alternative öffentliche Mobilitätsangebote) ließe sich jedoch durch eine intelligente, fahrleistungsabhängige Pkw-Maut erfüllen. Vielfahrende, die höhere Kosten verursachen, leisteten so einen höheren Finanzierungsbeitrag.

Es zeigen sich mithin starke Überlappungen der jährlichen Kfz-Steuer und einer Pkw-Maut hinsichtlich ihrer Funktionen und Wirkpotenziale, wobei die Maut oftmals zielgenauer ausgestaltet werden kann. Bei Einführung neuer fiskalischer Instrumente wie einer Pkw-Maut stellt sich zudem 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. Für Bestandsfahrzeuge würde die jährliche Kfz-Steuer zunächst beibehalten, mit Einführung einer fahrleistungsabhängigen Pkw-Maut könnte sie dann entfallen. Durch ein solches gestaffeltes Vorgehen würde ein erheblicher Teil der gut prognostizierbaren Kfz-Steuereinnahmen bis zur Etablierung der Maut als neues Finanzierungsinstrument mit stabilem Einnahmenstrom erhalten bleiben. Ist die mittelfristige Umsetzung einer fahrleistungsabhängigen Pkw-Maut hingegen nicht klar absehbar, bedürfte es wohl auch weiterhin einer jährlichen Kfz-Steuer. Um sie zukunftsicher zu machen, besteht hier – wie zuvor dargelegt – ebenfalls erheblicher Reformbedarf.

Eine herausgehobene Rolle spielt das Zusammenwirken der Kfz-Besteuerung mit den europäischen CO₂-Flottengrenzwerten, auf das abschließend noch knapp eingegangen sei. Diese waren in den vergangenen Jahren wohl das wirkmächtigste Instrument, um die spezifischen Emissionen der Pkw zu senken und die Elektrifizierung der Pkw-Flotte voranzutreiben. Sie begrenzen die durchschnittlichen spezifischen CO₂-Emissionen der in Europa neu verkauften Pkw. Damit deckt sich ihr Regulierungsgegenstand weitgehend mit jenem einer erstzulassungsorientierten Kfz-Besteuerung. Dennoch können sich beide Regulierungsansätze bei wohlüberlegter, ambitionierter Ausgestaltung gut ergänzen und zusammen ein wirkungsvolles „Preis-Mengen-Instrument“ bilden, welches gemeinsam das volle Potenzial zur Flottentransformation erschließt. Europäische Flottengrenzwerte und nationale fiskalische Instrumente stellen dann eine Kombination aus einerseits Verlässlichkeit

und eher angebotsorientierter Regulierung und andererseits situativ flexibleren Anreizstrukturen dar. So bieten die europaweit gültigen Flottengrenzwerte den Fahrzeugherstellern längerfristige Orientierung und Planungssicherheit; an ihnen lassen sich Portfolio- und Produktionsplanung ausrichten. Gleichzeitig bilden sie aus klimapolitischer Sicht eine Art europäisches Sicherheitsnetz. Fiskalische Instrumente können das Heben zusätzlicher Potenziale über diese Mindestvorgaben hinaus anreizen – beispielsweise aufgrund höherer nationaler Klimaschutz-Ambitionen. Gerade in einem noch unsicheren technologischen Umfeld verspricht eine solche Kombination bessere Ergebnisse als eine Instrumentenklasse allein.

Zugleich ist ihr Wechselspiel auf nationaler Ebene, bei gegebenen CO₂-Minderungszielen für den Verkehr, durch einen „Wippeneffekt“ gekennzeichnet: Je schwächer die Flottengrenzwerte beziehungsweise die europäischen Klimaschutzinstrumente im Allgemeinen, desto ambitionierter muss die Ausgestaltung der nationalen fiskalischen Anreize ausfallen, damit Deutschland seine Klimaziele erreichen kann. Werden die Flottengrenzwerte im Zuge der anstehenden Revision – wie derzeit absehbar – bis 2030 nur moderat verschärft, bedürfte es entsprechend hoher – insbesondere zulassungsorientierter – Steuersätze.

5 | Zusammenfassung der Knergebnisse

- Fiskalische Instrumente können wirksame Anreize zur Anschaffung emissionsarmer und -freier Pkw setzen. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Kfz- und Dienstwagenbesteuerung.
- Um einen wirksamen sowie zugleich ökonomisch effizienten und verteilungspolitisch ausgewogenen Lenkungsimpuls zu setzen, bedarf es jedoch einer zweckmäßigen Ausgestaltung. Diesem Anspruch wird die gegenwärtige Kfz- und Dienstwagenbesteuerung nicht gerecht.
- Empirische Befunde belegen, dass die Kfz-Steuer in ihrer derzeitigen Form einen vernachlässigbaren Einfluss auf das Kaufverhalten der Kund:innen hat. Theoretische Überlegungen, Erfahrungen aus anderen Ländern und Analysen von Umfragedaten legen nahe, dass es vorteilhaft sein könnte, wenn das Preissignal – neben einer hinreichenden Höhe – bereits bei der Kaufentscheidung sehr sichtbar ist, um diese maßgeblich zu beeinflussen.
- Die Studie identifiziert eine reformierte Kfz-Besteuerung als besonders zweckmäßig
 - die bei der Pkw-Erstzulassung ansetzt,
 - anhand des CO₂-Ausstoßes und des Fahrzeuggewichts bemessen wird
 - und einen progressiven Tarifverlauf aufweist.
- Die aktuelle Dienstwagenbesteuerung setzt Anreize sowohl zur übermäßigen Pkw-Nutzung als auch zur Anschaffung großer und verbrauchsstarker Fahrzeuge; da Dienstwagen meist nach nur kurzer Haltedauer in den Gebrauchtwagenmarkt übergehen, prägen diese Fehlanreize die Bestandsflotte über Jahre hinaus. Zudem stellt sie eine steuerliche Privilegierung für einkommensstarke Haushalte dar.
- Eine reformierte Dienstwagenbesteuerung ist am Prinzip der steuerlichen Neutralität auszurichten, was bedeutet
 - die ökologischen Eigenschaften des Dienstwagens bei der Besteuerung (präziser) zu berücksichtigen, idealerweise durch eine kluge Verknüpfung von reformierter Kfz- und Dienstwagenbesteuerung,
 - den Umfang der privaten Nutzung steuerlich zu erfassen,
 - und die verteilungspolitisch unausgewogene Privilegierung von Dienstwagennutzer:innen generell zu beenden.
- Die Reformen von Kfz- und Dienstwagenbesteuerung müssen in eine abgestimmte Gesamtstrategie eingebettet werden, welche die Wechselwirkungen der verschiedenen klima- und verkehrspolitischen Instrumente von Anfang an beachtet und fortlaufend prüft.
 - So könnte bei mittelfristiger Einführung einer differenzierten, fahrleistungsabhängigen Pkw-Maut die jährliche – nicht die erstzulassungsorientierte – Kfz-Steuer entbehrlich werden.
 - Die Höhe der Steuersätze, die für eine hinreichend schnelle Flottentransformation und das Erreichen der nationalen Klimaziele notwendig ist, wird maßgeblich durch das Ambitionsniveau der europäischen Flottengrenzwerte bestimmt: Fallen diese – wie absehbar – eher schwach aus, müssen die fiskalischen Signale auf nationaler Ebene umso stärker sein.
- Die hier skizzierten Reformoptionen greifen einige Elemente auf, die in anderen europäischen Staaten bereits etabliert sind.

Steuersignale zur Transformation der Pkw-Flotte

Reformoptionen für eine faire und klimagerechte Kfz- und Dienstwagenbesteuerung

TEILBERICHT A

Analyserahmen und
Bewertung des Status quo

erstellt im Auftrag von
Agora Verkehrswende

Durchführung Teilbericht A
Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln (FiFo Köln)
Wörthstraße 26
D-50668 Köln
www fifo koeln de

RWI - Leibniz-Institut für
Wirtschaftsforschung
Hohenzollernstraße 1-3
45128 Essen
www rwi essen de

Autorinnen und Autoren
FiFo:
Eva Gerhards, Dr. Bernhard Koldert,
Helena Kreutzer, PhD und Dr. Michael Thöne,
unter Mitarbeit von Helena Rahaus, Jan Willeken

RWI:
Dr. Mark A. Andor, Dr. Marco Horvath,
Delia Niehues und Lukas Tomberg,
unter Mitarbeit von Ole Cordes und Leonie Matejko

Inhalt Teil A

1 Einleitung	41	
2 Grundlagen für die Untersuchung der Kfz-Steuer und der Dienstwagenbesteuerung	43	
2.1 Studienteile und deren Bearbeitung	43	
2.2 Grundlagen für die steuersystematischen Betrachtungen	43	
2.2.1 Kriterienraster zur Bewertung von Instrumenten	43	
2.2.2 Zum Postulat der Aufkommensneutralität umweltbezogener Steuerreformen	46	
2.3 Empirische Betrachtungen	48	
2.3.1 Verfügbare Daten und internationale Perspektive	48	
2.3.2 Haushaltsbefragung	49	
3 Status quo der steuerlichen Regelungen	51	
3.1 Kfz-Steuer	51	
3.1.1 Status quo in Deutschland: Instrument und Herkunft	51	
3.1.2 Status quo: Daten und deskriptive Statistik	55	
3.1.3 Regeln in ausgewählten europäischen Staaten	60	
3.1.4 Ökonomische Analyse der Anreizwirkungen und etwaiger Marktdefizite	63	
3.1.5 Potenziale von Reformen – Einschätzung quantitativer Wirkungen	68	
3.1.6 Kurze Zusammenfassung der Ergebnisse	70	
3.2 Dienstwagenbesteuerung	71	
3.2.1 Status quo Deutschland: Instrument und Herkunft	71	
3.2.2 Status quo: Daten und deskriptive Statistik	75	
3.2.3 Regeln in ausgewählten europäischen Staaten	81	
3.2.4 Ökonomische Analyse der Anreizwirkungen und etwaiger Marktdefizite	83	
3.2.5 Einschätzung quantitativer Wirkungen von Reformen	91	
3.2.6 Kurze Zusammenfassung der Ergebnisse	92	
4 Haushaltsbefragung im Rahmen des Projekts	93	
4.1 Fragen zum Autobesitz im Haushalt	94	
4.2 Fragen zur Kfz-Steuer	96	
4.3 Fragen zu Dienstwagen	99	
4.4 Kurze Zusammenfassung der Ergebnisse	103	
5 Ausblick	105	
Literaturverzeichnis		
Anhang		

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis Teil A

Abbildung A.1:	Kfz-Steuer pro Gramm CO ₂ je Kilometer oberhalb des Sockelwerts	52
Abbildung A.2:	Monatliche Pkw-Neuzulassungen in Deutschland	55
Abbildung A.3:	Anteile verschiedener Antriebsarten an Neuzulassungen	56
Abbildung A.4:	Verteilung der Fahrzeugsegmente bei neu zugelassenen Pkw von 2011 bis 2021	57
Abbildung A.5:	Entwicklung des durchschnittlichen CO ₂ -Ausstoßes von neuzugelassenen Pkw in Deutschland (gewichtet nach Verkaufszahl)	58
Abbildung A.6:	Durchschnittlich gezahlte Kfz-Steuer nach Antriebsart	58
Abbildung A.7:	Entwicklung des Kfz-Bestands und der Kfz-Steuereinnahmen von 2010 bis 2020	60
Abbildung A.8:	Vergleich der Besteuerung von Kompaktfahrzeugen in Deutschland, Frankreich und Norwegen	63
Abbildung A.9:	Abweichung der geschätzten monatlichen Gesamtkosten von den tatsächlichen Gesamtkosten in Euro (oberes Panel) sowie Abweichung der geschätzten Kosten für Steuern und Versicherung von den tatsächlichen Kosten (unteres Panel)	67
Abbildung A.10:	Abgrenzung der Begriffe: Firmenwagen, Dienstwagen, Benefit-Fahrzeug	72
Abbildung A.11:	Gewerblicher und privater Halteranteil an den Neuzulassungen im Zeitraum 2010 bis 2021	75
Abbildung A.12:	Anteil der gewerblichen Halter in verschiedenen Fahrzeugsegmenten bei Neuzulassungen im Jahr 2019	76
Abbildung A.13:	Verteilung der gewerblichen Neuzulassungen auf die Segmente im Jahr 2019	77
Abbildung A.14:	Perzentile der Einkommensverteilung von Erwerbstägigen ohne und mit Dienstwagen im Jahr 2018	78
Abbildung A.15:	Perzentile der Einkommensverteilung für angestellte Personen ohne und mit Dienstwagen im Jahr 2018	79
Abbildung A.16:	Angestellte mit und ohne Dienstwagen nach Qualifikation im Jahr 2018	80
Abbildung A.17:	Pkw-Neuzulassungen nach Antriebsart/Treibstoff in Europa im Jahr 2021	82
Abbildung A.18:	Defizite der aktuellen Bemessung des geldwerten Vorteils	90
Abbildung A.19:	Anzahl an Autos im Haushalt	93
Abbildung A.20:	Autoklasse des Hauptautos	94
Abbildung A.21:	Antriebsart des Hauptautos	95
Abbildung A.22:	Mit dem hauptsächlich genutzten Auto zurückgelegte Kilometer pro Jahr	95
Abbildung A.23:	Höhe der Kfz-Steuer des hauptsächlich genutzten Autos	96
Abbildung A.24:	Sicherheit bezüglich der Kfz-Steuerangabe	97
Abbildung A.25:	Autobesitzer:innen, deren Hauptauto ein Privatwagen ist: Einfluss der Kfz-Steuer bei der Autowahl	97
Abbildung A.26:	Antworten auf die Frage zur Auswirkung eines alternativen Kfz-Steuermodells	98
Abbildung A.27:	Anteil der Haushalte mit Dienstwagen unter allen Haushalten, die ein Auto besitzen	99
Abbildung A.28:	Dienstwagennutzer: innen: Möglichkeit zur Mitentscheidung bei der Wahl des Modells, der Extras etc.	100
Abbildung A.29:	Dienstwagennutzer:innen: Steuerliche Abrechnung der privaten Dienstwagennutzung bzw. der dienstlichen Privatwagennutzung	101

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis Teil A

Abbildung A.30:	Dienstwagennutzer:innen: Hypothetische Autonutzung ohne Dienstwagen	102
Abbildung A.31:	Firmenwagennutzer:innen: Hypothetische Autonutzung ohne Firmenwagen	102
Abbildung A.32:	Vergleich der Besteuerung von SUVs in Deutschland, Frankreich und Norwegen	114
Tabelle A.1:	Beispiele für die Besteuerung verschiedener Fahrzeuge	53
Tabelle A.2:	Vergleich der Besteuerung von Kompaktfahrzeugen in Deutschland, Norwegen und Frankreich	62
Tabelle A.3:	Verteilung der jährlichen Bruttoeinkommen für Erwerbstätige ohne und mit Dienstwagen im Jahr 2018	79
Tabelle A.4:	Verteilung der jährlichen Bruttoeinkommen für Personen in einem Anstellungsverhältnis im Jahr 2018	80
Tabelle A.5:	Bemessung des geldwerten Vorteils im europäischen Vergleich	84-85
Tabelle A.6:	Vergleich der Besteuerung von SUVs in Deutschland, Frankreich und Norwegen	113

1 | Einleitung

Der Verkehrssektor ist der einzige Sektor in Deutschland, bei dem die Treibhausgasemissionen bis 2019 unverändert hoch gegenüber 1990 waren. Die Corona-Pandemie brachte 2020 einen kurzfristigen Einbruch der Emissionen, die 2021 nach vorläufigen Schätzungen des Umweltbundesamtes aber schon wieder angestiegen sind. Das Sektorziel des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) wird damit nicht eingehalten (UBA, 2022). Die nationale und europäische Verkehrspolitik ist daher in den kommenden Jahren mit großen Herausforderungen konfrontiert, denn die Dringlichkeit schneller, signifikanter und anhaltender Emissionsminderungen steht in deutlichem Widerspruch zu den beobachtbaren Emissionsentwicklungen. Erkennbar ist vor allem, dass technologische Effizienzgewinne konterkariert werden durch einen Trend zu größeren, hochmotorisierten Fahrzeugen.

Im Klimaschutzgesetz des Bundes ist ein Emissionsziel für den Verkehrssektor in Deutschland von 85 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten im Jahr 2030 festgelegt, was einer Reduktion um 48 Prozent innerhalb des verbleibenden Jahrzehnts gegenüber dem 2019er Vor-Corona-Wert entspricht. Dieser Zielwert ist Teil des sektorübergreifenden Treibhausgasminderungsziels für 2030 von mindestens 65 Prozent gegenüber 1990 (UBA, 2021b). Das Ziel ist allerdings mithilfe der gegenwärtig schon beschlossenen Klimaschutzmaßnahmen nicht zu erreichen. Wie der Treibhausgas-Projektionsbericht der Bundesregierung (Öko-Institut et al., 2021) zeigt, würde der Verkehrssektor ohne weitere Eingriffe erwartungsgemäß im Jahr 2030 auf Emissionen von rund 126 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten kommen, sein gesetzliches Ziel also um mehr als 40 Millionen Tonnen verfehlten. Auch in den Jahren davor käme es schon zu massiven Verletzungen der gesetzlichen Emissionsgrenzen.

Angesichts seines dominanten Emissionsanteils wird dabei gerade der Pkw-Verkehr einen entscheidenden Minderungsbeitrag leisten müssen; er war 2019 in Deutschland für rund 62 Prozent der Treibhausgasemissionen des Straßenverkehrs verantwortlich (Eurostat, 2022). Auch mit Blick auf weitere Ziele im Umwelt- und Gesundheitsschutz (beispielsweise mit Blick auf Schadstoff- und Lärmbelastungen) kommt dem Pkw-Verkehr eine entscheidende Rolle zu.

Zusätzliche Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele müssen daher so schnell wie möglich greifen. Die vorliegende Studie leistet zu diesem Prozess einen Beitrag, indem sie systematisch Gestaltungsoptionen benennt, die sowohl ökologisch als auch ökonomisch nachhaltig sind. Der Fokus liegt hierbei auf einer Analyse der Regelungen der Kraftfahrzeug-Steuer (Kfz-Steuer) sowie der Dienstwagenbesteuerung in der Einkommensteuer. Die Kfz-Steuer, die gleichermaßen auf gewerbliche Pkw entrichtet wird wie auf Autos der privaten Haushalte, kann – je nach Ausgestaltung – so gut wie keinen oder aber einen sehr spürbaren Einfluss auf die Entscheidung nehmen, ob und welches Fahrzeug anschafft wird. Die auf individueller Ebene zumeist nur alle paar Jahre gefällte Pkw-Anschaffungsentscheidung ist klimapolitisch besonders relevant, weil sie sowohl technisch als auch aufgrund ihres Fixkostencharakters das Emissionsprofil der Nutzenden auf mittlere Frist stark prägt. Ähnlich strategische Weichenstellungen können potenziell bei der steuerlichen Behandlung von (auch) privat nutzbaren Dienstwagen erreicht werden. Zwar haben Dienstwagen nur einen kleinen Anteil an den Gesamtfahrleistungen von Pkw in Deutschland. Bei den Anschaffungen von Neufahrzeugen aber spielen Dienstwagen eine sehr wichtige Rolle; entsprechend prägen sie die Modellpaletten der Hersteller und den großen Gebrauchtwagenmarkt für längere Zeiträume.

Die nachfolgende Analyse umfasst die Bewertung der Anreizwirkungen der bestehenden steuerlichen Regelungen sowie deren fiskalische Wirkung anhand eines einheitlichen Kriterienschemas. Anschließend werden Reformoptionen entwickelt, die denselben Bewertungskriterien standhalten müssen. Auf diese Weise resultieren Optionen für fiskalische Steuerungsinstrumente, die eine zügige Dekarbonisierung des Verkehrssektors effizient und im Einklang mit dem bestehenden steuerlichen und rechtlichen Rahmen ermöglichen. Im Sinne einer konsistenten Gesamtarchitektur der Klimapolitik im Verkehrssektor werden auch die Wechselwirkungen der betrachteten Instrumente untereinander sowie mit anderen relevanten verkehrspolitischen Instrumenten skizziert. Für die betrachteten Reformoptionen werden exemplarische Szenarienrechnungen durchgeführt, um die Auswirkungen auf Haushalte und den Fiskus deutlich zu machen.

2 | Grundlagen für die Untersuchung der Kfz-Steuer und der Dienstwagenbesteuerung

FiFo Köln

2.1 Studienteile und deren Bearbeitung

Die Gesamtstudie ist in drei Teilberichte A, B und C gegliedert. Der hier vorliegende Teilbericht A ist gemeinsam vom RWI-Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) und dem Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo) erstellt worden. Inhaltlich konzentriert sich dieser Teilbericht A – nach der Darstellung der studienübergreifenden, methodischen Grundlagen – auf den Status quo der Kfz-Steuer sowie der Dienstwagenbesteuerung. Beide werden in ihrer aktuellen Form dargestellt und auf ihre Wirkungen untersucht. Ebenso werden erste Ergebnisse der eigens durchgeführten Haushaltsbefragung dargelegt.

Eine Analyse der ökonomischen Effekte und Defizite der bestehenden Regelungen bilden die Basis für den folgenden Teilbericht B, der sich mit Reformoptionen für die Kfz-Besteuerung und für die einkommensteuerlichen Regelungen zur privaten Dienstwagnennutzung befasst. Teilbericht B ist vom FiFo erstellt worden.

Teilbericht C schließlich bildet detaillierte Ergebnisse der eigens durchgeführten Haushaltsbefragung zu den Themenkomplexen ab. Dieser Teilbericht ist Werk des RWI.

Die Analyse der Kfz-Steuer und der Dienstwagenbesteuerung erfolgt zum einen anhand grundlegender, steuersystematischer Kriterien, zum anderen durch eine Kombination empirischer Betrachtungen. Die nachfolgenden Unterabschnitte 2.2 und 2.3 des Teilberichts A skizzieren die methodischen Grundlagen dieser Untersuchungsschritte.

2.2 Grundlagen für die steuersystematischen Betrachtungen

2.2.1 Kriterienraster zur Bewertung von Instrumenten

Ausgangspunkt der finanzwissenschaftlichen Analyse von Reformoptionen der Kfz- und Dienstwagenbesteuerung sind die jeweils aktuell geltenden steuerlichen Regelungen. Diese werden eingehend anhand gängiger Kriterien der ökonomischen Theorie überprüft, die prinzipiell – wenngleich mit unterschiedlichen Schwerpunkten – sowohl für die Kfz- als auch für die Dienstwagenbesteuerung relevant sind. Anhand derselben Kriterien lassen sich dann auch mögliche Reformoptionen bewerten. Ein solches einheitliches Kriterienraster erlaubt maximale Transparenz in der Bewertung der Instrumente. In diesem Rahmen sind zwei grundlegende Schritte zu beachten.

Im ersten Schritt wird die normative und ökonomische Grundlage der Regelung herausgearbeitet. Diese Perspektive widmet sich daher explizit einer Diskussion der Zielsetzung der steuerlichen Regelung und der Rechtfertigung dieses Ziels. Steuerliche Regelungen und Sonderregelungen verfolgen keinen Selbstzweck, sondern dienen fiskalischen und/oder Lenkungszielen. Sonderregelungen bedürfen einer Rechtfertigung, durch die erwiesen sein muss, dass ihr gesamtgesellschaftlicher Nutzen die gesamtgesellschaftlichen Kosten überwiegt.

Wird die Zielsetzung prinzipiell als relevant identifiziert, geht es im zweiten Schritt um die Bewertung der konkreten Ausgestaltung der Maßnahme zur Zielerreichung. Wie wirkt die Maßnahme und welche unerwünschten Nebenwirkungen ruft sie hervor? Hier werden die Fragen adressiert, ob das anvisierte Ziel effektiv, also möglichst treffsicher, und effizient, also zu den geringsten gesamtwirtschaftlichen Kosten, erreicht wird. Ist dies nicht der Fall, so werden alternative Maßnahmen benannt und es wird geprüft, ob sie der aktuellen Ausgestaltung überlegen sind und somit das eigentliche Ziel der bestehenden Maßnahmen besser erreichen können.

Dabei ist zu beachten, dass eine theoretisch beste Option in der Praxis gegebenenfalls nicht umsetzbar ist. In diesen Fällen wird der Fokus auf die beste umsetzbare Lösung gelegt.

Eine besondere Rolle bei der Bewertung der Ausgestaltung spielen auch verteilungspolitische Wirkungen von Maßnahmen. Stets muss gefragt werden, welche sozioökonomischen Gruppen von einer (steuerlichen) Maßnahme am meisten profitieren oder belastet werden. Dieser Aspekt adressiert einfache Prinzipien horizontaler und vertikaler Gerechtigkeit, die sich auch im Leistungsfähigkeitsprinzip widerspiegeln. Horizontale Gerechtigkeit besagt, dass zwei Personen mit vergleichbaren Merkmalen – insbesondere vergleichbarer steuerlicher Leistungsfähigkeit – von einer Maßnahme auch gleichermaßen belastet werden (beziehungsweise von dieser gleichmäßig profitieren). Im vertikalen Kontext sollen Personen mit höherer Leistungsfähigkeit (steuerlich) stärker belastet werden als solche mit geringerer Leistungsfähigkeit. Dieses Prinzip findet sich zum Beispiel auch in der Progression des Einkommensteuertarifs wieder. Proportionale, also nicht-progressive Belastungsprofile können bei einzelnen Steuern durchaus pragmatische, im Gesamtsteuersystem auch unproblematische Abgabenmodelle sein. Zeigt eine Maßnahme hingegen eine regressive Verteilungswirkung, belastet sie also einkommensschwächere Haushalte stärker als einkommensstärkere, so wird sie nahezu immer sehr kritisch bewertet werden müssen und Modifikation beziehungsweise Kompensation erforderlich machen. Verteilungspolitische Kriterien der Instrumentenanalyse beziehen heute in der Regel auch Fragestellungen der sozialen Nachhaltigkeit mit ein; sie sind für die hier betrachteten Abgaben weitgehend deckungsgleich.

Neben sozioökonomischen Faktoren wie dem Einkommen müssen auch potenziell regional unterschiedliche Wirkungen betrachtet werden. Eine gängige Betrachtung bei Maßnahmen im Mobilitätsbereich betrifft den Einfluss auf Pendler:innen sowie die gegebenenfalls unterschiedliche Wirkung auf Bevölkerungsgruppen im ländlich oder städtisch geprägten Raum. Diese sind in der Regel in unterschiedlichem Maße auf private Mobilität angewiesen – sei es durch längere Wege im Alltag oder Unterschiede in der Abdeckung durch den ÖPNV. In einer solchen räumlich differenzierten Betrachtung kommt häufig auch die Forderung auf Stadt-Land-

Unterschiede bei den Mobilitätskosten nicht ohne einen Blick auf die räumlich zum Teil auch sehr unterschiedlichen Wohnkosten zu bewerten.

Weitere Aspekte, nach denen Maßnahmen bewertet werden, betreffen Transparenz, Einfachheit und Nachhaltigkeit. Im Sinne einer hohen Transparenz und Einfachheit sollte die Ausgestaltung einer Regelung möglichst gut verständlich, nachvollziehbar und durchschaubar sein. Es gilt: So schlicht wie möglich, so komplex wie nötig. In diesem Kontext ist stets eine Abwägung zu treffen zwischen der Exaktheit einer Regelung und ihrer Verständlichkeit und Kommunizierbarkeit. Intransparenz führt tendenziell zu einer geringeren Akzeptanz einer Maßnahme. Im schlechtesten Fall kann ein Mechanismus sogar vollkommen unwirksam werden, wenn Bürger:innen nicht verstehen, wie er funktioniert. Denn wer nicht versteht, welche Konsequenzen eine Entscheidung hat, kann keine rationale Entscheidung treffen. Nachhaltigkeit hat mehrere Dimensionen. Zum einen ist hier die fiskalische Nachhaltigkeit beziehungsweise die mittel- und langfristige Tragfähigkeit zu adressieren. Maßnahmen, die dauerhaft Zusatzkosten verursachen, ohne eine entsprechende ökonomische oder normative Rechtfertigung, sind besonders kritisch zu hinterfragen. Im hier adressierten Kontext von Steuerregelungen ist insbesondere die Fiskalität in kurzer und langer Frist zu erörtern: Besteuerung soll prinzipiell Aufkommen generieren. Dies bedeutet, dass im vorliegenden Kontext eine Analyse des Aufkommenspotenzials in der kurzen sowie langen Frist (Dauerenergiebigkeit) relevant ist.

Zum anderen wird hier die ökologische Nachhaltigkeit betrachtet. Welche Umwelt- und Klimawirkungen haben die interessierenden (steuerlichen) Regelungen? Gibt es alternative Maßnahmen, die das grundlegende Ziel zu geringeren Umweltkosten erreichen können? Handelt es sich um eine primär als Umweltabgabe gestaltete Regelung, so spiegeln diese Fragen die oben schon eingeführten Kriterien der Wirksamkeit (= Effektivität) und der Effizienz in der Zielerreichung. Bei Instrumenten und Maßnahmen, die auch oder sogar primär anderen politischen Zwecken dienen sollen, ist die Frage nach den – gewollten oder ungewollten – Umweltwirkungen sehr explizit zu stellen.

Die beiden hier untersuchten Abgabeninstrumente – die Kfz-Steuer und die einkommensteuerliche Behandlung von privat nutzbaren Dienstwagen – stehen an der Grenze von „Steuer mit Umweltwirkungen“ zur „Umweltbesteuerung“. Die Kfz-Steuer hat in der Vergangenheit schon ein gewisses „Greening“ erlebt, kann ihre weiterhin heterogene Zielstruktur aber nicht verleugnen. Noch widersprüchlicher erscheint hier die Dienstwagenbesteuerung. Zur Förderung der E-Mobilität hat sie stark begünstigende Sonderregelungen erhalten. Zugleich gilt die bestehende Dienstwagenbesteuerung bei Verbrennerfahrzeugen aber als (wenn auch unbeabsichtigt) stark umwelt- und klimaschädliche Abgabenregel, wie im Bericht noch ausgeführt wird. Die auf ökologische Nachhaltigkeitsziele ausgerichtete Wirksamkeitsdimension kann hier gedanklich in zwei Stufen unterschieden werden: zuerst die effektive und effiziente Neutralisierung negativer Umwelt- und Klimawirkungen, dann die – davon separat zu bewertende – Frage, ob und wie gut die Steuerregel zu einem Instrument aktiver Umweltlenkung weiterentwickelt werden kann.

Diese Aspekte stehen bei der hier betrachteten Kfz- sowie Dienstwagenbesteuerung angesichts der bislang noch weit unzureichenden Klimaschutzerfolge im Verkehrssektor klar im Vordergrund. Die entscheidende Herausforderung ist es, hier strukturelle Anknüpfungspunkte und Ausgestaltungen von Steuerregelungen zu formulieren, die den Klimazielen mittel- und langfristig zuträglich sind. In diesem Sinne ist zunächst der Einfluss auf die Kaufentscheidung bei Neuwagen sowie die Entscheidung der Nutzung eines bestimmten Dienstwagens zu bewerten (Art und Intensität der Flottenwirkung). Darüber hinaus ist die Wirkung im Gebrauchtwagenmarkt zu berücksichtigen. Die Nachfrage nach Neuwagen bestimmt in hohem Maße, welche Fahrzeuge in Zukunft auf dem Gebrauchtwagenmarkt zur Verfügung stehen werden und hat daher einen sehr langfristig wirkenden Effekt – dieser Zusammenhang kann starke negative Externalitäten mit sich bringen, eröffnet umgekehrt bei guter Instrumentenausgestaltung aber auch große Potenziale für den Klimaschutz. Zu erörtern ist darüber hinaus, inwiefern bestimmte steuerliche Regelungen und Ausnahmetatbestände lenkenden Einfluss auf bestimmte Technologiepfade haben. Hier ist Technologieoffenheit ein wichtiges Kriterium: Relevant

ist letztlich, wie viele Tonnen CO₂-Äquivalente – und zu welchen Kosten – eingespart werden.¹

Bei der Bewertung aktueller sowie künftiger Regelungen der Kfz- sowie Dienstwagenbesteuerung spielt auch deren Kompatibilität mit weiteren Instrumenten im Mobilitätsbereich eine wichtige Rolle. Das zu berücksichtigende Instrumentarium beschränkt sich hierbei nicht auf weitere Steuertatbestände, sondern umfasst ebenso (direkte) Subventionen und regulatorische Vorgaben wie zum Beispiel Flottengrenzwerte. Derartige bestehende Instrumente können verstärkend oder hemmend wirken. Im letzten Fall sind die gesamtwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Kosten besonders hoch. Die Kompatibilität mit anderen Instrumenten im Mobilitätsbereich spielt daher ebenso eine wichtige Rolle bei der Bewertung aktueller und zukünftiger Regelungen der Kfz- sowie Dienstwagenbesteuerung.

Schließlich ist stets auf Rechtskompatibilität zu achten. Die theoretisch effektivste Maßnahme hat keinen Wert, wenn sie aufgrund geltender Rechtsvorschriften nicht implementierbar ist.

Zudem ist es erforderlich, bei konkret betrachteten Instrumenten, die das ein oder andere Kriterium besser erfüllen, eine transparente Abwägung und Bewertung zu treffen. Es ist nicht zu erwarten, dass einzelne Gestaltungsoptionen bei jedem einzelnen Kriterium den alternativen Optionen oder auch dem Status quo überlegen sind. Präzise operationalisierbar sind die genannten Maßstäbe der Bewertung ohnehin häufig nicht. Noch weniger sind kardinal messbare oder vollständige Quantifizierungen möglich. Gleichwohl lassen systematische, kriterien gestützte Überlegungen häufig eine gute Hierarchisierung von Instrumenten beziehungsweise Maßnahmen zu.

Die aufgeführten Kriterien ermöglichen einen transparenten und zielorientierten Vergleich verschiedener Instrumente und Ausgestaltungen. Auf dieser Basis werden im weiteren Gutachten Reformoptionen erarbeitet, die sich durch eine hohe relative Vorteilhaftigkeit auszeichnen – das heißt sie sollen ihren zweitbesten Alternativen in den meisten Punkten vorzuziehen sein. Die verschie-

¹ Fragen der Technologieoffenheit im Verkehrssektor werden in Agora Verkehrswende (2020) diskutiert.

denen Reformoptionen werden miteinander verglichen, Trade-offs werden dargelegt und deren Implikationen erörtert. Sofern ein einziges, in jeder Dimension bestes Modell nicht identifiziert werden kann, werden die relativ besten Gestaltungsalternativen mit ihren jeweiligen Vor- und Nachteilen entwickelt und dem politischen Prozess zur Erwägung (oder Entscheidung) vorgestellt.

2.2.2 Zum Postulat der Aufkommensneutralität umweltbezogener Steuerreformen

Eine besondere Rolle kommt in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion von Umweltabgaben der Frage nach der Aufkommensneutralität zu. Sollte sie als eigenständiges steuersystematisches Bewertungskriterium gelten?

In der deutschen finanzpolitischen Diskussion hat der Anspruch, eine angestrebte Reform solle aufkommensneutral gestaltet werden, seit einem guten Vierteljahrhundert Tradition – seitdem die Ökologisierung des Steuersystems gefordert und schrittweise umgesetzt wird. Wird die Reform anderer Steuern diskutiert, wird fast nie die Aufkommensneutralität einer Steuerrechtsänderung gefordert (die Diskussion zur erfolgten Reform der Grundsteuer bildet hier eine Ausnahme). Sehr viel häufiger geht es ganz explizit um Steuererhöhungen oder Steuersenkungen. Der Anspruch, eine Steuerreform solle nicht dazu führen, dass danach ein höheres Aufkommen als davor erzielt werde, gehört also keineswegs selbstverständlich zum Repertoire der Bewertungskriterien für Steuerreformen im Allgemeinen.

Die Forderung der Aufkommensneutralität von ökologisch motivierten Steuerreformen hat zwei Ursprünge; sie hat eine finanzwissenschaftliche und eine finanzpsychologische Begründung. Ökonomisch leitet sich die Forderung nach Aufkommensneutralität aus der Hypothese einer doppelten Dividende ab, die besagt, dass sowohl ein Umwelt- als auch ein Beschäftigungsziel erreicht werden: Als nahezu einzige Steuern können gut gestaltete Umweltsteuern die Funktion des marktwirtschaftlichen Preissystems noch verbessern, indem sie Preise für die fälschlicherweise als kostenlos angenommene Umweltnutzung etablieren. Nahezu alle anderen Steuern verzerrn die marktwirtschaftliche Allokation hingegen, da sie (wenn auch unwillentlich) Aktivitäten verteuern, die gesellschaftlich durchaus erwünscht sind – zum Beispiel Arbeit und Investitionen. Die doppelte

Dividende einer aufkommensneutralen umweltorientierten Steuerreform kommt dadurch zustande, dass das unveränderte Gesamtaufkommen der Besteuerung verstärkt durch solche Abgaben erhoben wird, die das marktwirtschaftliche Preissystem verbessern und dafür solche Abgaben gesenkt werden, die Beschäftigung und Investition unwillentlich verteuern und so behindern. Das Motto ist: „*tax bads, not goods*“. Tatsächlich sorgen die nach dieser Leitlinie von 1999 bis 2003 schrittweise eingeführten Ökosteuern noch heute für niedrigere Rentenbeiträge (Bach et al. 2019). Das Konzept der Aufkommensneutralität bezieht sich bei angestrebter doppelter Dividende nicht auf eine einzige Steuer, sondern benötigt zwei Abgaben: die Umweltsteuer und die verzerrende Abgabe, beispielsweise auf Arbeitskosten. Aufkommensneutralität zielt auf das Gesamtaufkommen des Staates bzw. der betroffenen föderalen Ebene.

Dieser Blick auf das kombinierte Aufkommen mindestens zweier Abgaben ist auch der finanzpsychologischen Begründung eines Postulats der Aufkommensneutralität nicht fremd. Seit den Neunzigerjahren mussten sich ökologische Steuervorschläge immer wieder gegen zwei Vorwürfe zur Wehr setzen. Auf der einen Seite wurde an Umweltsteuern kritisiert, dass sie sich wegen ihrer absichtlichen Lenkungswirkung ja „selbst abschaffen“ sollten, also als staatliches Einnahmeninstrument ungeeignet seien. Auf der anderen Seite mussten sich Vorschläge zu ökologischen Abgaben oft vorhalten lassen, dass es nur um „grün verpackte“ heimliche Steuererhöhungen gehe, der Umweltzweck also nur ein Vorwand sei. Gegen beide (eigentlich konträren) Vorwürfe soll die Anforderung der Aufkommensneutralität wappnen: Umweltorientierte Besteuerung soll das Steueraufkommen weder aushöhlen noch ausweiten. Gerade die Zusicherung, es gehe lediglich um eine strukturelle Verbesserung der Besteuerung, nicht aber um eine Steuererhöhung, soll gemäß finanzpsychologischer Betrachtung helfen, die populären Steuerwiderstände zu senken.

In diesem Kontext stehen auch die zahlreichen aktuellen Forderungen, eine stärkere CO₂-Bepreisung mit einer Klimaprämie (auch Klimageld, Energiegeld, Klimadividende) zu kombinieren, um so für die Gesamtheit der privaten Haushalte² Aufkommensneutralität und zugleich einen sozialen Ausgleich für die verteilungspolitisch oft regressiven Inzidenz von CO₂-Preisen zu schaffen.

Diese neuen Ansätze zur Aufkommensneutralität machen aber auch eine Selbstverständlichkeit noch einmal unmissverständlich deutlich: Jeder Euro, der aufkommensneutral für den einen sinnvollen Zweck an die Haushalte zurückgegeben wird, steht für einen anderen sinnvollen Zweck nicht mehr zur Verfügung. Konkret steht damit der in der Regel pro Kopf geplante soziale Ausgleich in der Aufkommensverwendung in Konkurrenz zur doppelten Dividende. Beide stehen wiederum in Konkurrenz zu Optionen, innerhalb der Aufkommensneutralität die Lenkungswirkung der Umweltabgaben durch gegenläufige Vergünstigungen für umweltfreundliche Alternativen zu verstärken.

Mit Blick auf die beiden in der vorliegenden Studie betrachteten Reformfelder bewegen sich die Ausgestaltungsoptionen der Aufkommensneutralität bei der Kfz-Steuer in die Richtung einer gegenläufigen Vergünstigung zur Stärkung des Lenkungseffektes auf einer Bonus-Malus-Achse: In Abhängigkeit von bestimmten Fahrzeugeigenschaften wird einigen Steuerzahlenden für erwünschtes Verhalten ein Bonus gewährt, während bei umweltschädlichem Verhalten ein Malus in Form höherer Steuerlasten angesetzt wird. Bei der Dienstwagenbesteuerung hingegen geht es um die Novellierung und Senkung einer in ihrer Wirkung umweltschädlichen Steuersubvention. Hier würde der Anspruch der

2 Je nach Ausgestaltung sind diese Konzepte für den Staat nicht aufkommensneutral, da die Klimaprämie über öffentliche Haushalte abgewickelt wird, deren Volumen also ausdehnt. Funktional – gewissermaßen „netto“ – wären solche Konzepte aber dennoch aufkommensneutral, da der öffentlichen Hand keine zusätzlichen verfügbaren Einnahmen entstehen würden. Gestaltet man eine Klimaprämie als einkommensunabhängige Einkommensteuer-Gutschrift, kann sie auch formal aufkommensneutral sein. (Solche international sehr weit verbreiteten tax credits sind im deutschen Steuerrecht wenig üblich, bei zum Beispiel der Arbeitnehmersparzulage aber auch schon seit Jahrzehnten etabliert.)

Aufkommensneutralität nicht unmittelbar erhoben, weil – wie noch deutlich werden wird – weder die verteilungspolitische Wirkung problematisch noch die Sorge um eine „heimliche Steuererhöhung“ hier besonders plausibel wäre.³

Bei der Kfz-Steuer kann die Verknüpfung der Aufkommensneutralität einer etwaigen Steuererhöhung (als Malus) mit einer gegenläufigen Subventionierung für klimapolitisch positiver bewertete Kfz (als Bonus) den gewollten Lenkungseffekt verstärken, indem die steuerlichen Preisunterschiede zwischen den Alternativen vergrößert werden. Dabei muss aber der grundlegende Unterschied zwischen Malus und Bonus beachtet werden. Das Ziel einer reformierten Kfz-Besteuerung ist der ökologische und klimapolitische Ausgleich: Die negativen Externalitäten der Kfz-Mobilität sollen möglichst gut internalisiert werden. Dies bedeutet, dass jene Nutzer:innen, die bestimmte negative Externalitäten nicht erzeugen – wie zum Beispiel Radfahrende oder Elektroautonutzer:innen, die mit regenerativ erzeugtem Strom fahren – auch keine Kosten für zum Beispiel eine CO₂-Komponente tragen müssen. Jene Kfz-Halter:innen, die jedoch negative Externalitäten verursachen, sollen mit dem gesamtwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Preis ihrer privaten Entscheidung konfrontiert werden. In diesem Kontext ist systematisch betrachtet kein Raum für Subventionen. Die Nullbesteuerung bei keiner Umweltschädigung wäre hier der richtige „Steuerpreis“; zusätzliche Subventionierung als Bonus dafür, Umwelt und Klima nicht zu schädigen, ist nicht zu rechtfertigen.

Subventionen sind hier nur dann gerechtfertigt, wenn echte positive Externalitäten – also ein zusätzlicher gesellschaftlicher Nutzen – erzeugt würden. Dergleichen kann gut gerechtfertigt sein, um neuen Technologien den Markteintritt zu ermöglichen. Derartige Boni existieren bereits heute; neben den Kaufprämien von Staat und Herstellern gehört dazu auch die befristete Befreiung von

3 Allenfalls könnte im Sinne der doppelten Dividende darauf hingewiesen werden, dass die Reduktion von umweltschädlichen Subventionen in der Einkommensteuer es erlaubt, die Belastung mit dieser verzerrenden Steuer leicht zu senken. Hier träfe die doppelte Dividende auf den für die Einkommensteuer seit Langem geforderten Broad Base – Low Rate Approach (OECD, 2010).

der Kfz-Steuer für Elektroautos für die ersten zehn Jahre. Diese Art der Anstoß-Subventionierung kann wegen der hohen Gegenwartsorientierung vieler Menschen sehr wirksam sein (vgl. Abschnitt 3.1.4 zum verhaltensökonomischen *present bias*). Je besser und schneller die breite Marktdurchdringung mit batterieelektrischen Fahrzeugen aber gelingt, desto eher sollten derartige Hilfen zur Markteinführung wieder reduziert werden.

Insofern ist spätestens mittelfristig die aufkommensseitige Verknüpfung des vorübergehenden Bonus mit dem dauerhaften Malus nicht sinnvoll durchzuhalten. Subventionen sollen ihre Ziele effizient, das heißt unter kleinstmöglichem Mitteleinsatz erreichen. Entsprechend sollen sie gemäß der subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung (Bundesfinanzministerium, 2021b) befristet und degressiv ausgestaltet werden. Diese optimale Zielerreichung könnte daher eher kurzfristig und nicht notwendigerweise mit dem (Mehr-)Aufkommen aus der Neugestaltung der Kfz-Steuer koinzidieren.

Führte man dennoch ein Bonus-Malus-Systems ein, das politisch⁴ strikt an Aufkommensneutralität ausgerichtet ist, käme der Nachteil hinzu, dass es laufend verändert werden müsste. Sobald die erwünschte Verhaltensänderung eintritt, verschieben sich die Bonus- beziehungsweise Malus-Sätze und/oder der Schwellenwert, bei dem der Bonus zum Malus wird, um weiter für Aufkommensneutralität zu sorgen. Das verhindert mittelfristige Planungssicherheit für die Haushalte und Unternehmen, was wiederum den gewollten Lenkungseffekt behindern würde. Ein „reines“ Malus-System oder ein Bonus-Malus-System ohne das Versprechen der (exakten) Aufkommensneutralität hingegen kann Transparenz und Planungssicherheit gewährleisten.⁵

4 Formal dürfen Steuern (im Gegensatz zu Gebühren und Beiträgen) wegen des haushaltsrechtlichen Gesamtdeckungsprinzips nicht an bestimmte Zwecke gebunden werden. Das Zweckbindungsverbot verhindert aber nicht eine politisch verbindliche Zusage, ein bestimmtes (Mehr-) Aufkommen durch anderweitige Staatsausgaben in gleicher Höhe aufzuwiegen.

5 Zudem können ein Malus-System und ein Bonus-Malus System je nach konkreter Konzeptionierung die gleichen Zahllasten induzieren: Wird ein niedrig beginnender, kontinuierlicher Verlauf des Steuertarifs angesetzt, so ist dies identisch mit einem hohen Startsteuersatz, auf den differenzierte, abschmelzende Vergünstigungen bis

Letztlich liegt es also nahe, bei der Kfz-Steuer auf strenge Aufkommensneutralität im Rahmen eines Bonus-Malus-Systems zu verzichten. Sofern temporär zusätzliche Boni über das gegenwärtige Maß hinaus notwendig sein sollten, sind sie nicht an das wachsende Aufkommen einer reformierten Kfz-Steuer zu binden. Eine netto aufkommensstärkere Kfz-Steuer sollte, wenn insgesamt Aufkommensneutralität gewünscht ist, durch gegenläufige Erleichterungen im Sinne der doppelten Dividende und/oder gegebenenfalls des sozialen Ausgleichs kompensiert werden.

2.3 Empirische Betrachtungen

Die steuersystematischen Kriterien des vorangegangenen Abschnitts 2.2 bilden eine solide Grundlage zur Bewertung von Abgabeinstrumenten. Diese Grundlage wird in doppelter Hinsicht durch empirische Darstellungen ergänzt und vertieft: durch Darstellung der Daten- und Sachlage im Inland und in ausgewählten europäischen Ländern sowie durch eigene Befragungen bei deutschen Haushalten. Die folgenden Unterabschnitte 2.3.1 und 2.3.2 skizzieren kurz das methodische Vorgehen in diesen beiden Elementen der empirischen Betrachtungen. Die Kapitel 3 und 4 schildern dann die Befunde.

2.3.1 Verfügbare Daten und internationale Perspektive

In den statistischen Darstellungen des Gutachtens dienen vor allem Daten des Kraftfahrtbundesamtes, aber auch des Deutschen Mobilitätspanels (MOP), des Sozioökonomischen Panels (SOEP) sowie Drittdaten zu Pkw-Neuzulassungen als Grundlagen, um die Wirkung der aktuellen Regelungen beurteilen zu können und Veränderungen bei modifiziertem Regelwerk zu beleuchten.

Das Kraftfahrtbundesamt stellt umfassend Daten zu Zulassungen nach Halter:innengruppen sowie den zugelassenen Fahrzeugen nach Gruppierungen bereit. Das Mobilitätspanel enthält die Ergebnisse von Haus-

zu einem bestimmten Grenzwert erfolgen. Aus verhaltensökonomischer Perspektive können unterschiedliche Darstellungen der Optionen (wording und framing) jedoch zu unterschiedlichen Verhaltensreaktionen führen (vgl. Kapitel 3.1.4).

haltsbefragungen zu den Themen Mobilitätsverhalten und Verkehrsmittelwahl; diese werden in jährlichem Turnus erhoben. Das Sozioökonomische Panel ist eine der größten und bereits am längsten bestehenden multidisziplinären Panelstudien der Welt. Die Datenbasis ist sehr breit angelegt und enthält Informationen zu soziologischen, ökonomischen, demografischen und weiteren Aspekten. Für das vorliegende Vorhaben ist insbesondere das Einkommen der Haushalte im Kontext sozialer Charakteristika in Verbindung mit der Frage relevant, ob ein Dienstwagen zur privaten Nutzung zur Verfügung gestellt wird. Darüber hinaus nutzen wir einen Panel-Datensatz, welcher alle Fahrzeugneuzulassungen in Deutschland für den Zeitraum Januar 2011 bis März 2019 dokumentiert. Darin enthalten sind Informationen zu Automarke und -modell, Fahrzeugausrüstung und -generation sowie verschiedenen Fahrzeugeigenschaften und ab September 2018 für die Mehrzahl der Fahrzeuge auch der CO₂-Emissionsausstoß nach WLTP-Standard (*World-wide Harmonised Light-Duty Vehicles Test Procedure*). Auf der Grundlage dieser Daten können Elastizitäten von Fahrzeugneuzulassungen im Hinblick auf Kosten und Kfz-Steuern geschätzt und für Hochrechnungen genutzt werden.

Diese Betrachtungen werden ergänzt um die internationale Perspektive mit dem Fokus auf strukturell vergleichbare Volkswirtschaften der EU. Beispiele aus anderen Ländern, in denen sowohl die steuerlichen Regelungen als auch die Lage auf den Fahrzeugmärkten hinsichtlich Emissionen sowie Antriebsarten deutlich von denen in Deutschland abweichen, können als richtungsweisend betrachtet werden. Besonders wertvoll ist der Blick auf strukturell ähnliche Länder, wenn hier Reformen bereits vor einigen Jahren umgesetzt wurden und seitdem ein systematischer und struktureller Wandel in den betrachteten Märkten stattgefunden hat.

Jedoch ist bei internationalen Vergleichen und politischen Schlussfolgerungen daraus eine gewisse Vorsicht geboten. So würde auch die vorgbildgetreu exakte Übertragung einzelner Steuermodelle eines anderen Landes nicht automatisch Effekte gleichen Ausmaßes nach sich ziehen. In jedem einzeln betrachteten Land spielen unter Umständen auch andere Regelungen und sonstige politische Maßnahmen, die mit dem betrachteten Steuermodell interagieren, eine große Rolle. Allein die Unterschiede in der Einkommensbesteuerung, sowohl in den

Steuersätzen und -verläufen als auch Möglichkeiten des Absetzens, können unterschiedliche Effekte für in- und ausländische Dienstwagnutzen:innen zur Folge haben. Weiterhin sind direkte Subventionen zum Beispiel für E-Mobilität ebenso unterschiedlich und individuell ausgestaltet wie die Kfz-Steuer selbst.

Dennoch liefert der Vergleich mit anderen Ländern Europas einen wichtigen Beitrag. Durch den differenzierten Vergleich mit anderen Regelungen und strukturellen Veränderungen im Fahrzeugmarkt, die bestenfalls in einem zeitlichen Zusammenhang mit angepassten Vorschriften stehen, lassen sich Wirkungszusammenhänge zumindest qualitativ beurteilen und systematische Anknüpfungspunkte auch für eine Reform der Kfz- und Dienstwagenbesteuerung in Deutschland erkennen.

2.3.2 Haushaltsbefragung

Im Rahmen des Projektes wurde eine deutschlandweite Befragung im Zeitraum vom 26. bis zum 28. Oktober 2021 durchgeführt. Die Hauptaspekte der Befragung bildeten Angaben zur eigenen Mobilitätsausstattung, zum Dienstwagenbesitz und zu Einstellungen und Präferenzen im Hinblick auf den Autokauf. Der dazugehörige Fragebogen wurde in Abstimmung zwischen RWI, FiFo und Agora Verkehrswende erstellt.

Die Befragung wurde vom Meinungsforschungsinstitut forsa durchgeführt. Zur Befragung wurden 2.275 Personen eingeladen, von denen 1.096 der Einladung gefolgt sind und den Fragebogen beantwortet haben. In Kapitel 4 werden erste deskriptive Ergebnisse dieser Umfrage präsentiert. Tiefergehende Ergebnisse dieser Umfrage folgen in Teilbericht C.

3 | Status quo der steuerlichen Regelungen

Kapitel 3 des vorliegenden Berichts widmet sich ausführlich den bestehenden Regelungen der Kfz-Steuer sowie der Dienstwagenbesteuerung. Auf nationaler Ebene wird auch der historische Kontext der aktuellen steuerlichen Ausgestaltung beleuchtet. Die Ausführungen werden durch einen europäischen Vergleich komplettiert.

3.1 Kfz-Steuer



Die Kfz-Steuer in Deutschland, die jährlich durch den Halter zur Nutzung eines Kfz auf öffentlichen Straßen entrichtet werden muss, hatte lange Zeit eine rein fiskalische Zielsetzung (Ketterer und Wackerbauer, 2009). Sie diente primär der Mittelbeschaffung zur Finanzierung von Staatsausgaben – auch für die öffentliche Straßenverkehrsinfrastruktur, aber nicht ausschließlich (nicht zweckgebundene Steuer). Vor dem Hintergrund der sich ständig ändernden Anforderungen an den Verkehrssektor wurde die Kfz-Steuer jedoch im Laufe der Jahre zunehmend auch als – insbesondere klimapolitisches – Lenkungsinstrument diskutiert; dementsprechend wurden diverse Änderungen vorgenommen – zum Beispiel die Einführung einer CO₂-Komponente in den Tarif. Mit der letzten Reform der Kfz-Steuer von 2020, erarbeitet im Lichte des Klimaschutzprogramms 2030, beabsichtigte die Bundesregierung, „ein klares Signal für klimafreundliche und bezahlbare Mobilität“ zu setzen (Bundesregierung, 2020). Im Folgenden wird die Funktionsweise der Kfz-Steuer erläutert und ihre Wirkung auf das Verhalten von Fahrzeughalter:innen diskutiert.

3.1.1 Status quo in Deutschland: Instrument und Herkunft

Die Kfz-Besteuerung in ihrer heutigen Form stellt eine Steuer mit intendierter Lenkungswirkung dar. Sie soll die Externalitäten des Autofahrens durch Abgasemissionen internalisieren. Dies geschieht dadurch, dass Fahrzeuge mit höherem Abgasausstoß stärker besteuert werden und ein Anreiz zum Halten weniger umweltschädlicher Fahrzeuge gesetzt wird. Ihre rechtlichen Grundlagen finden sich im Kraftfahrzeugsteuergesetz (KraftStG) wieder.

Berechnung der deutschen Kfz-Steuer

Das aktuelle Besteuerungssystem für Kraftfahrzeuge gilt seit Juli 2009 und besteht aus mehreren Komponenten.⁶ Zunächst wird für die Anmeldung eines Kfz eine einmalige Gebühr von derzeit 26,30 Euro fällig. Des Weiteren muss eine jährliche Steuer bezahlt werden, welche sich nach der Antriebsart und dem CO₂-Ausstoß richtet. Diese jährliche Steuer besteht aus zwei Komponenten und wird wie folgt berechnet:

$$\text{Steuer} = \alpha \cdot (\text{Hubraum in ccm} / 100) + \beta \cdot \max\{(\text{e} - T), 0\}$$

Der erste Teil der Formel stellt eine hubraumabhängige Komponente pro angefangenen 100 Kubikzentimetern Hubraum dar, bei der der Faktor $\alpha = 2,00$ Euro für Benzinern und $\alpha = 9,50$ Euro für Dieselmotoren beträgt. Die Kfz-Steuer ist also für Diesel deutlich höher als für Benzinern; hierdurch soll der niedrigere Energiesteuersatz auf Dieselkraftstoff kompensiert werden. Der zweite Teil der Formel ist eine emissionsabhängige Komponente. Oberhalb eines bestimmten, steuerfreien Sockelwertes T wird jedes Gramm CO₂ pro Kilometer, welches beim Fahren ausgestoßen wird (e) mit dem Faktor β besteuert, welcher bis Ende 2020 bei 2 Euro lag und aktuell zwischen 2 Euro und 4 Euro liegt, je nach CO₂-Ausstoß des Fahrzeugs.

Der steuerfreie Sockel T wurde über die letzten Jahre sukzessive heruntergesetzt und Emissionen wurden somit höher besteuert. Für Fahrzeuge mit Erstzulassung ab Juli 2009 lag der steuerfreie Wert T bei 120 Gramm CO₂ pro Kilometer, im Jahr 2012 wurde er auf 110 Gramm gesenkt und liegt nun seit 2014 bei 95 Gramm CO₂ pro Kilometer (§9 Abs. 1 Nr. 2.b), KraftStG). Bei der Anpassung der Steuerberechnung für Fahrzeuge, die ab 2021 neu zugelassen werden, wurde dieser Sockelwert nicht weiter verschärft. Allerdings gab es im Jahr 2018 eine

⁶ Vor Juli 2009 richteten sich die Steuern ausschließlich nach den Schadstoffklassen, in die die Fahrzeuge eingeteilt werden, wobei hier ebenfalls höhere Steuern für Dieselfahrzeuge erhoben wurden. Eine Einteilung erfolgte je nach Emissionsausstoß in die Klassen Euro 1 – 4 sowie nicht schadstoffarme Autos, wobei die letzte Kategorie nochmal unterteilt wurde in Pkw, welche bei Ozonalarm fahren dürfen und welche, die dies nicht dürfen. Auch hier wurden bereits schadstoffstärkere Kfz stärker besteuert als schadstoffarme Fahrzeuge (siehe KraftStG §9 Abs. 1 Nr. 2.a). Für Fahrzeuge, die vor Juli 2009 erstmals zugelassen wurden, wird die Kfz-Steuer noch nach diesem System berechnet.

Änderung des Verfahrens zur Bestimmung der relevanten Emissionen, welche dazu führte, dass die den Fahrzeugen zugeordneten Emissionen deutlich stiegen (siehe unten).

Einen Einblick zur Berechnung der Steuern vor der letzten Steuerreform soll das folgende Beispiel liefern: Nehmen wir an, ein Ende 2020 zugelassener VW Golf 2.0 TDI SCR mit Dieselmotor hat einen Hubraum von 1.968 Kubikzentimetern und stößt laut Herstellerangaben 118 Gramm CO₂ pro Kilometer aus. Da die Emissionen somit um 23 Gramm den Sockelbetrag überschreiten, beträgt die CO₂-abhängige Steuer 46 Euro ($2 \text{ Euro} \times 23$). Die hubraumabhängige Steuer beträgt 190 Euro ($9,50 \text{ Euro} \times 1.968/100$). Somit beträgt die jährliche Steuer 236 Euro.

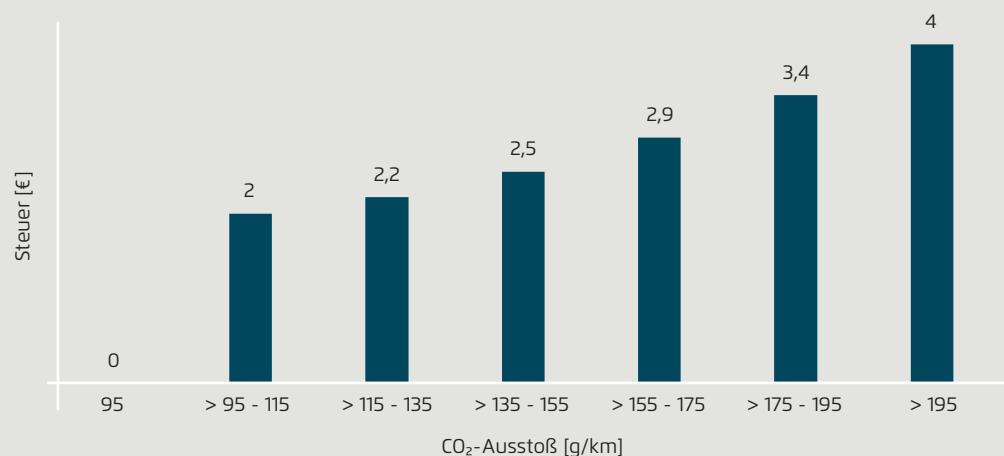
Für Fahrzeuge, welche nach dem 1. Januar 2021 zugelassen wurden, wurde die Steuer gemäß dem Siebten Gesetz zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes verschärft (Zoll, 2020). Während die hubraumabhängige Komponente unverändert bleibt, ist die emissionsabhängige Komponente nun nicht mehr linear, sondern steigt mit zunehmendem CO₂-Ausstoß an. So soll ein weiterer Anreiz zum Kauf emissionsarmer Fahrzeuge gesetzt werden. Weiterhin gilt, dass jedes Gramm CO₂ über 95 Gramm CO₂ pro Kilometer versteuert wird, nun aber mit ansteigenden Beträgen mit einer Staffelung in sechs Stufen. Für einen Ausstoß zwischen

95 und 115 Gramm CO₂ pro Kilometer wird, ebenso wie bei vor dem 1. Januar 2021 zugelassenen Fahrzeugen, jedes Gramm, welches den Sockelwert überschreitet, mit 2 Euro versteuert. Für einen Ausstoß zwischen 115 und 135 Gramm CO₂ pro Kilometer beträgt die Steuer pro Gramm 2,20 Euro, zwischen 135 und 155 Gramm CO₂ pro Kilometer steigt sie auf 2,50 Euro, zwischen 155 und 175 Gramm CO₂ pro Kilometer auf 2,90 Euro und zwischen 175 und 195 Gramm CO₂ pro Kilometer auf 3,40 Euro. Ab einem Ausstoß von 195 Gramm CO₂ pro Kilometer wird der Ausstoß mit 4 Euro pro Gramm besteuert. Effektiv bedeutet dies, dass sich für Fahrzeuge mit einem CO₂-Ausstoß bis 115 Gramm pro Kilometer keine steuerliche Veränderung ergibt. Abbildung A.1 gibt einen Überblick über die Höhe der Steuer pro Gramm CO₂ in Abhängigkeit vom CO₂-Ausstoß pro Kilometer.

Zur Veranschaulichung der reformierten Steuer soll ein weiteres Beispiel dienen: Ein im Jahr 2021 zugelassener Mercedes-Benz C 180 9G-TRONIC mit Benzinkotor und einem Hubraum von 1.496 ccm sowie einem Ausstoß von 141 Gramm CO₂ pro Kilometer liegt 46 g über dem Sockelwert. Das bedeutet, dass 20 Gramm mit 2 Euro pro Gramm versteuert werden ($2 \text{ Euro} \times 20 = 40 \text{ Euro}$), weitere 20 Gramm mit 2,20 Euro pro Gramm ($2,20 \text{ Euro} \times 20 = 44 \text{ Euro}$) und 6 Gramm mit 2,50 Euro pro Gramm ($2,50 \text{ Euro} \times 6 = 15 \text{ Euro}$). Die emissionsabhängige Steuer

Kfz-Steuer pro Gramm CO₂ je Kilometer oberhalb des Sockelwerts

Abbildung A.1



Beispiele für die Besteuerung verschiedener Fahrzeuge

Tabelle A.1

Fahrzeug-klasse	Motor-variante	Modell	Listen-preis	Hubraum	CO ₂ -Ausstoß (WLTP)	jährliche Steuer bei Anmeldung vor dem 01.01.2021	jährliche Steuer bei Anmeldung nach dem 01.01.2021
Klein-wagen	Benzin	VW Polo 1.0	17.115 €	999 ccm	127 g/km	84 €	86 €
	Diesel	Ford Fiesta 1.5 TDCi Start/Stopp Cool & Connect	18.326 €	1.499 ccm	123 g/km	198 €	200 €
	Elektro	Opel Corsa-e	29.900 €	0	0	0 €	0 €
Kompakt-wagen	Benzin	Audi A3 Sportback 30 TFSI	27.700 €	999 ccm	124 g/km	78 €	79 €
	Diesel	VW Golf 2.0 TDI SCR	26.420 €	1.968 ccm	118 g/km	236 €	236 €
	Elektro	VW ID.3 Pro (58kWh)	34.995 €	0	0	0 €	0 €
	Plug-in-Hybrid	MINI Countryman SE All4 Steptronic	39.000 €	1.499 ccm	40 g/km	30 €*	30 €*
Mittel-klasse	Benzin	Mercedes-Benz C 180 9G-TRONIC	41.138 €	1.496 ccm	141 g/km	122 €	129 €
	Diesel	VW Passat Variant 2.0 TDI SCR Conceptline DSG	35.725 €	1.968 ccm	128 g/km	256 €	258 €
	Elektro	Hyundai IONIQ Elektro	35.350 €	0	0	0 €	0 €
	Plug-in-Hybrid	BMW 330e Sport Line Steptronic	55.650 €	1.998 ccm	30 g/km	40 €*	40 €*
Oberklasse	Benzin	Mercedes S 450 4MATIC 9G-Tronic	111.134 €	2.999 ccm	181 g/km	232 €	272 €
	Diesel	BMW 730d Steptronic	91.700 €	2.993 ccm	144 g/km	383 €	391 €
	Elektro	Porsche Taycan	85.543 €	0	0	0 €	0 €
	Plug-in-Hybrid	Audi A8 60 TFSI e quattro tiptronic	106.700 €	2.995 ccm	50 g/km	60 €*	60 €*
SUV	Benzin	Mercedes GLC 200 4MATIC 9G-Tronic	48.141 €	1.991 ccm	186 g/km	222 €	269 €
	Diesel	VW Tiguan 2.0 TDI SCR	32.245 €	1.968 ccm	131 g/km	262 €	265 €
	Elektro	BMW iX3 Inspiring	67.300 €	0	0	0 €	0 €
	Plug-in-Hybrid	Mitsubishi Outlander 2.4 Plug-in-Hybrid Basis 4WD	39.990 €	2.360 ccm	40 g/km**	48 €*	48 €*

* Hinweis: Für im Zeitraum vom 12. Juni 2020 bis 31. Dezember 2024 erst zugelassene Pkw mit einem CO₂-Wert bis 95 g/km reduziert sich der hier angezeigte Betrag für einen Zeitraum von maximal fünf Jahren um eine Steuervergünstigung von 30 Euro pro Jahr – beziehungsweise bei Saisonkennzeichen um den entsprechenden Bruchteil – (maximal jedoch auf null). Die Vergünstigung endet spätestens am 31. Dezember 2025 (Bundesfinanzministerium, 2021a).

** CO₂-Ausstoß nach NEFZ-Verfahren.

Agora Verkehrswende (2022) | Mit: RWI; Quelle: eigene Darstellung auf Basis von ADAC (2021)

beträgt also 99 Euro pro Jahr. Da die hubraumabhängige Steuer unverändert bei 30 Euro jährlich liegt, beträgt die gesamte Kfz-Steuer nun also 129 Euro. Die Steuer ist damit lediglich etwas höher als die 122 Euro, die für diesen Wagen vor der Reform hätten gezahlt werden müssen. Tabelle A.1 präsentiert weitere Beispiele.

Während sich die für die Berechnung der Steuer zugrunde gelegten Emissionen ab Juli 2009 aus dem Neuen Europäischen Fahrzyklus (NEFZ) ergaben, wurde das Verfahren im September 2018 auf das *Worldwide Harmonized Light Vehicle Test Procedure* (WLTP) umgestellt. Sowohl das früher verwendete NEFZ- als auch das ablösende WLTP-Verfahren untersuchen das jeweilige Kfz in verschiedenen Fahrphasen (städtisch versus nicht städtisch), in denen verschiedene Geschwindigkeiten gefahren und währenddessen die Abgase gemessen werden. Beide Verfahren simulieren die Fahrten nur auf dem Prüfstand, es werden keine tatsächlichen Fahrten unternommen. Der Unterschied zwischen den beiden Verfahren liegt hierbei in der Genauigkeit. Im Gegensatz zum NEFZ enthält WLTP eine größere Anzahl an unterschiedlichen Fahrphasen, dauert 30 statt 20 Minuten und es wird eine Distanz von 23,25 statt 11 Kilometer zurückgelegt. Die Durchschnittsgeschwindigkeit wurde ebenfalls angepasst und beträgt nun 46,5 Kilometer pro Stunde statt 34 Kilometer pro Stunde. Zusätzlich wird im WLTP auch die Sonderausstattung der jeweiligen Kfz berücksichtigt, was im NEFZ nicht der Fall war. Die Umstellung soll zu realistischeren Messungen führen, welche eher dem tatsächlichen Fahrverhalten entsprechen (WLTPfacts.eu, 2021). Faktisch liegt der CO₂-Ausstoß nach WLTP-Testverfahren im Durchschnitt deutlich höher als im NEFZ-Verfahren; damit einhergehend steigt auch die Höhe der CO₂-basierten Steuerkomponente.

Besonderheiten bei Elektro- und Hybrid-Fahrzeugen
Am 1. Juli 2016 wurde ein Umweltbonus für Elektro- und Plug-in-Hybrid-Fahrzeuge eingeführt. Hintergrund ist der Gedanke, Elektromobilität in Deutschland zu fördern und somit einen Anreiz für den Erwerb umweltfreundlicherer Fahrzeuge zu setzen. So soll der verkehrsbedingte CO₂-Ausstoß reduziert werden und Autofahren nachhaltiger und umweltfreundlicher werden. Der Ausbau der Elektromobilität wird unter anderem durch das Bundeswirtschaftsministerium gefördert (BMWi, 2021a).

Für reine Elektroautos lag dieser Bonus bei Einführung bei 4.000 Euro und für Plug-in-Hybrid-Fahrzeuge bei 3.000 Euro. Die Kosten für diesen Bonus wurden hierbei anfangs zu gleichen Teilen von der Regierung und den Herstellern getragen. Am 19. Februar 2020 trat eine Neuregelung für den Umweltbonus in Kraft. Rückwirkend bis zum 4. November 2019 wurde der Bonus für Elektro- und Plug-in-Hybrid-Fahrzeuge mit einem Nettolistenpreis von bis zu 40.000 Euro um 50 Prozent auf 6.000 Euro beziehungsweise 4.500 Euro angehoben. Bei einem Listenpreis zwischen 40.000 Euro und 65.000 Euro erhöhte sich der Bonus um 25 Prozent auf 5.000 Euro beziehungsweise 3.750 Euro. Für Fahrzeuge mit einem höheren Listenpreis wird der Bonus nicht ausgegeben.

Die aktuellen Regelungen gelten für alle Fahrzeuge, die nach dem 3. Juni 2020 zugelassen wurden. Darüber hinaus wird der Bundesanteil am Umweltbonus im Rahmen der Innovationsprämie bis zum Ende des Jahres 2022 verdoppelt (BMWk, 2021). Somit können reine Elektro- und Plug-in-Hybrid-Fahrzeuge mit einem Nettolistenpreis von unter 40.000 Euro insgesamt eine Förderung in Höhe von 9.000 Euro beziehungsweise 6.750 Euro erhalten. Für Fahrzeuge mit einem Nettolistenpreis zwischen 40.000 Euro und 65.000 Euro beträgt der Umweltbonus inklusive Innovationsprämie insgesamt 7.500 Euro (Elektroautos) beziehungsweise 5.625 Euro (Hybrid-Fahrzeuge) (BMWi, 2021b).

Plug-in-Hybrid-Fahrzeuge dürfen zudem maximal 50 Gramm CO₂ pro Kilometer ausstoßen oder müssen eine elektrische Reichweite von mindestens 40 Kilometern haben, um den Umweltbonus zu erhalten. Ab dem 1. Januar 2022 wurde die Anforderung an die elektrische Reichweite auf 60 Kilometer und ab dem 1. Januar 2025 wird sie auf 80 Kilometer erhöht (ACEA, 2020, S. 90f). Im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung wird ebenfalls das Ziel aufgegriffen, die Förderung für Elektro- und Hybrid-Fahrzeuge auf Fahrzeuge mit einem nachweislich positiven Klimaschutzeffekt zu beschränken, der sich über den elektrischen Fahranteil und die Mindestreichweite definiert (SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 2021).

Für reine Elektrofahrzeuge (somit also nicht für Hybrid-Fahrzeuge), welche zwischen dem 18. Mai 2011 und dem 31. Dezember 2025 erstangemeldet wurden,

gilt zudem eine Steuerbefreiung für die ersten zehn Jahre, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 2030 (§ 3d KraftStG). Anschließend werden sie mit 50 Prozent von 11,25 Euro auf jede angefangenen 200 Kilogramm zulässiges Gesamtgewicht besteuert, wenn sie bis zu 2.000 Kilogramm wiegen, bei einem Gewicht von bis zu 3.000 Kilogramm mit 50 Prozent von 12,02 Euro und mit 50 Prozent von 12,78 Euro bei bis zu 3.500 Kilogramm (§ 9 Abs. 1 Nr.3 KraftStG sowie § 9 Abs. 2, KraftStG). Ein Elektroauto mit einem Gewicht von 1.800 Kilogramm würde demnach mit 50,62 Euro (50 % von 11,25 Euro \times 1.800/200) besteuert werden.

3.1.2 Status quo: Daten und deskriptive Statistik

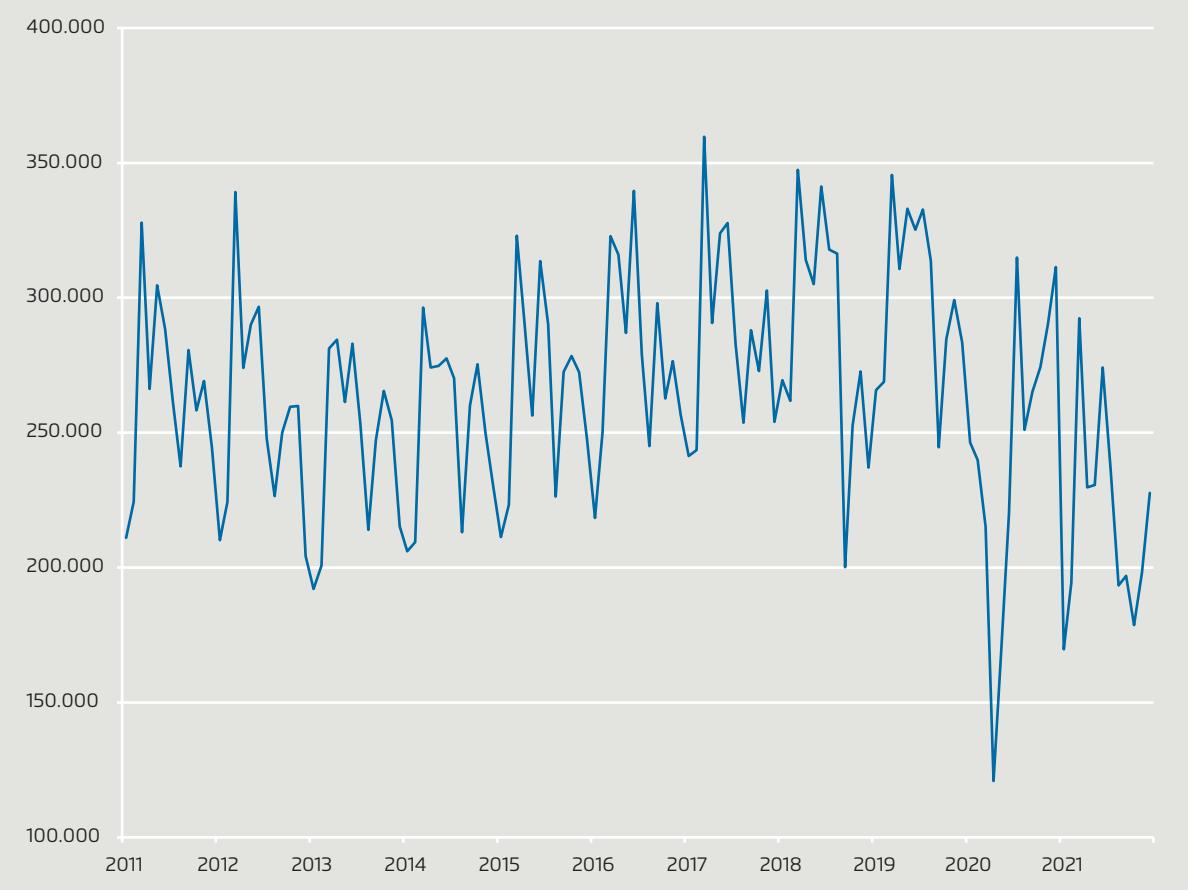
Wie sieht der deutsche Kraftfahrzeugmarkt, auf den die Kfz-Steuer einwirkt, gegenwärtig aus? Im Folgen-

den werden einige Statistiken zu Neuzulassungen in Deutschland gezeigt; sie basieren auf Daten des Kraftfahrtbundesamts von Januar 2011 bis Dezember 2021.

Im Beobachtungszeitraum liegt die Anzahl der verkauften Neuwagen in Deutschland mit einigen Ausnahmen fast jeden Monat zwischen 200.000 und 300.000 Stück. Darüber hinaus ist in Abbildung A.2 ein saisonales Muster und ein leichter Anstieg der Anzahl an neu zugelassenen Autos bis Ende 2019 zu erkennen. Wurden 2013 in Deutschland noch knapp unter 3 Millionen Neuwagen verkauft, stiegen die Verkaufszahlen auf circa 3,6 Millionen Fahrzeuge im Jahr 2019. Im Anschluss sind diese Neuzulassungszahlen um circa 19 Prozent auf 2,9 Millionen Fahrzeuge im Jahr 2020 deutlich zurückgegangen und im Jahr 2021 weiter auf 2,6 Millionen gefallen. Die

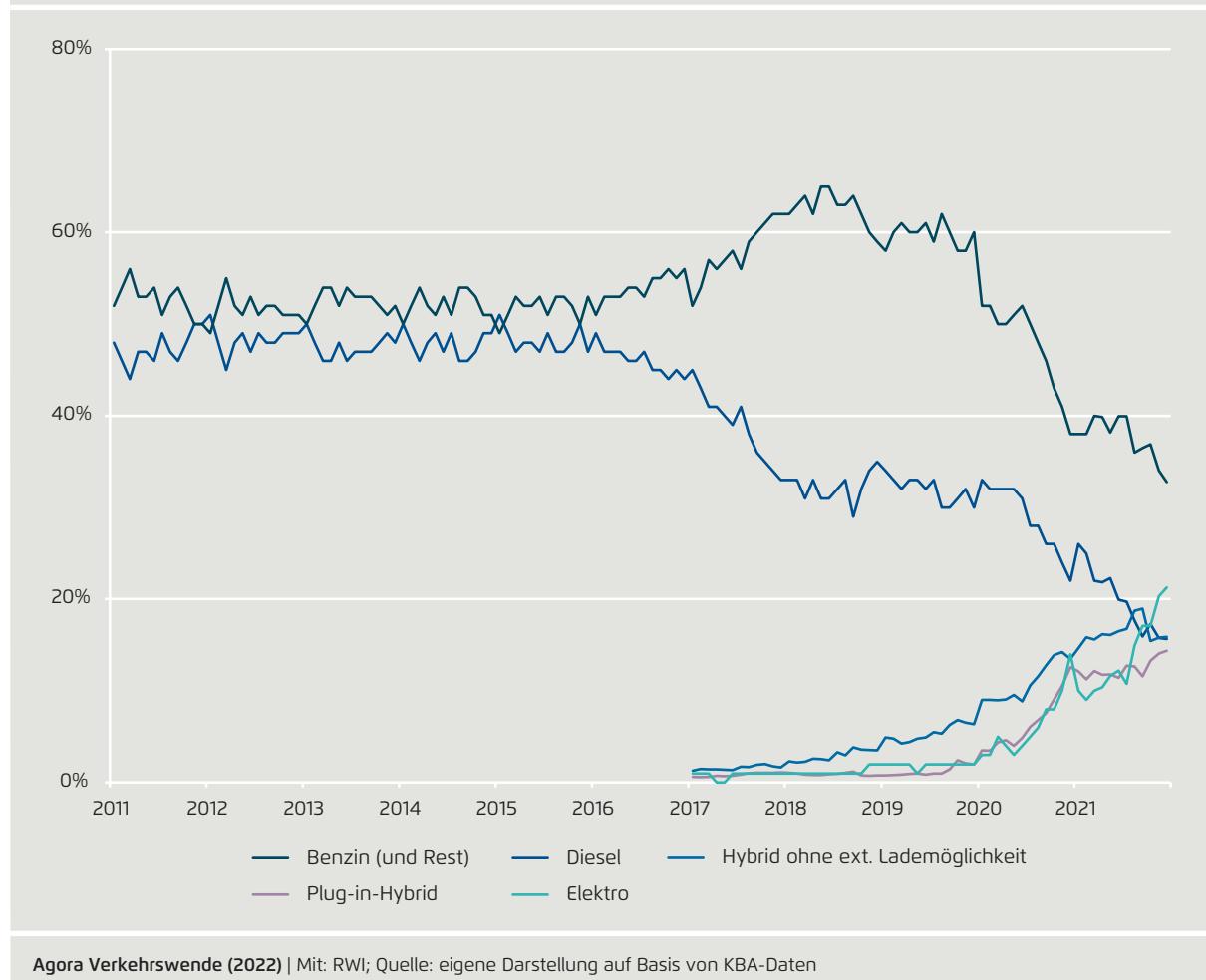
Monatliche Pkw-Neuzulassungen in Deutschland

Abbildung A.2



Anteile verschiedener Antriebsarten an Neuzulassungen

Abbildung A.3



Gründe für diesen Rückgang sind mutmaßlich auf die Umstände der Corona-Pandemie sowie auf den Halbleitermangel zurückzuführen.

Der Anteil der Dieselfahrzeuge lag dabei lange Zeit stabil bei circa 46 Prozent (vgl. Abbildung A.3), begann Anfang 2016 aber nachhaltig zu fallen (circa 30 Prozent im Jahr 2019 und circa 28 Prozent im Jahr 2020). Zeitleglich, begleitet von der Einführung von Bonuszahlungen in Höhe von 3.000 Euro beziehungsweise 4.000 Euro für den Kauf von Plug-in-Hybriden und reinen Elektroautos, ist eine Erhöhung der Anteile von Hybrid-Fahrzeugen, sowohl mit als auch ohne externe Lademöglichkeit, und Elektrofahrzeugen zu beobachten. Lagen die Anteile 2011 noch bei unter einem Prozent, waren 2018 schon 3,5 Prozent beziehungsweise 1 Prozent aller verkauften Fahrzeuge (Plug-in-)

Hybride oder reine Elektroautos. Der restliche Abfall des Anteils von Dieselfahrzeugen von 2016 bis 2019 wird durch eine Zunahme von verkauften Benzineren erklärt (Anteil stieg von 53 Prozent auf 64 Prozent). Seit Anfang 2020 ist der Anteil der Benziner jedoch wieder gesunken und der Anteil der Elektrofahrzeuge und (Plug-in-)Hybride bei Erstzulassungen weiterhin deutlich angestiegen. Im Jahr 2021 betrug der Anteil der Plug-in Hybride an allen Fahrzeugen circa 12 Prozent, der Anteil der Hybride ohne externe Lademöglichkeit lag bei circa 17 Prozent und der Anteil reiner Elektrofahrzeuge betrug circa 14 Prozent.

Verteilung der Fahrzeugsegmente bei neu zugelassenen Pkw von 2011 bis 2021

Abbildung A.4

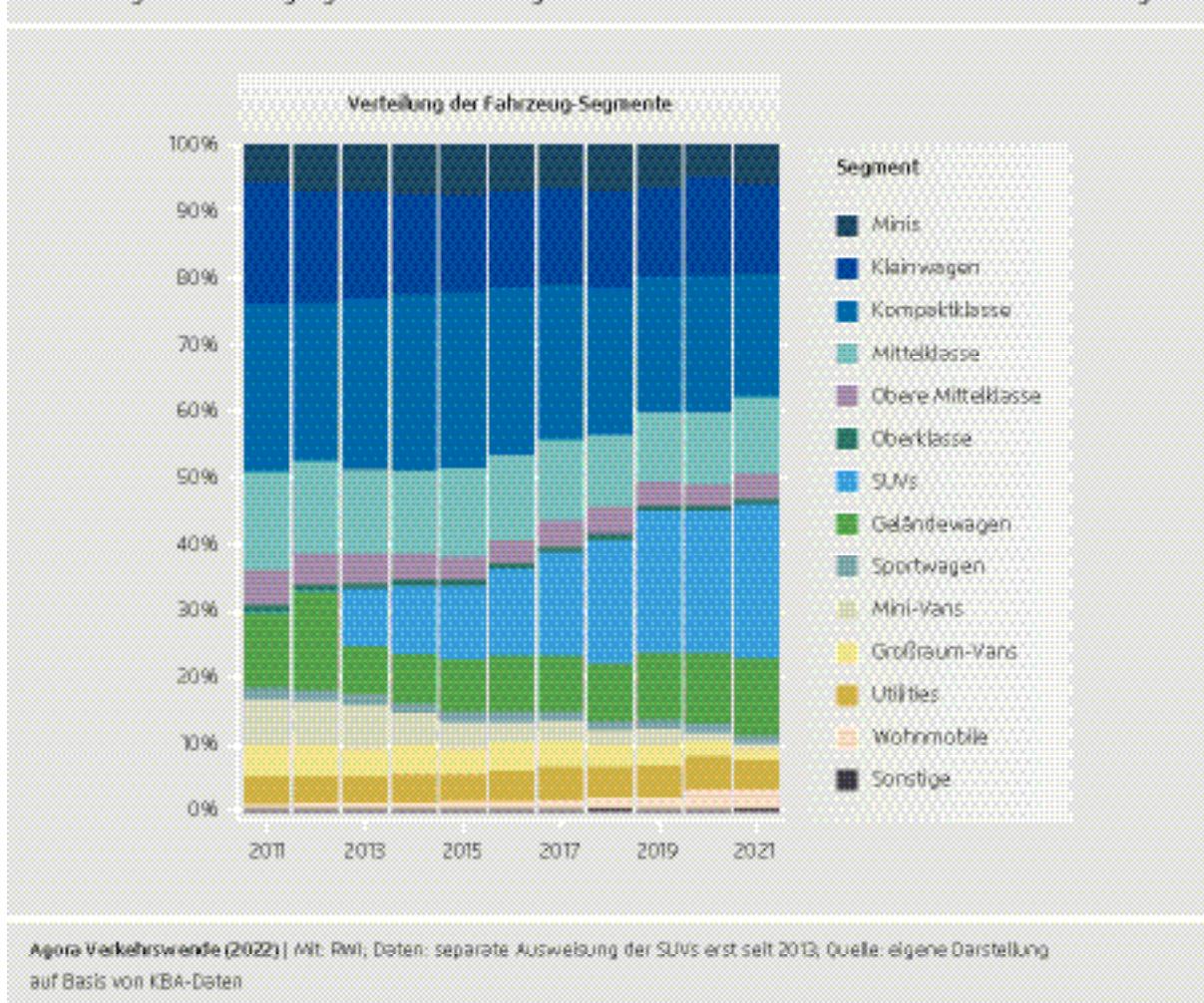


Abbildung A.4 zeigt die Entwicklung der Anteile verschiedener Fahrzeugsegmente an Neuzulassungen über die letzten zehn Jahre. Es fällt insbesondere ein starker Anstieg an Verkäufen von SUVs auf, welcher einhergeht mit einem Rückgang der Verkäufe von Mini-Vans sowie Fahrzeugen der oberen Mittelklasse. Darüber hinaus ist ein stetiger Rückgang von Neuzulassungen von Klein- und Kompaktwagen zu verzeichnen.

Im Folgenden werden deskriptive Statistiken zum CO₂-Ausstoß und zur Kfz-Steuer zwischen Anfang 2011 und Anfang 2019 gezeigt. Hierbei nutzen wir Daten aus einem Panel-Datensatz, welcher alle Fahrzeugneuzulassungen für den Zeitraum Januar 2011 bis März 2019

dokumentiert.⁷ Enthalten sind detaillierte Informationen zu Automodellen und Fahrzeugspezifikationen sowie zum CO₂-Ausstoß. Eine genauere Beschreibung des Datensatzes ist in Abschnitt 3.1.5 zu finden.

Abbildung A.5 zeigt einen substanziellen Rückgang der durchschnittlichen CO₂-Emissionsrate verkaufter Autos, die von 146 Gramm pro Kilometer zu Beginn des Datenerhebungszeitraumes auf 122 Gramm pro Kilometer in den Jahren 2016 und 2017 gesunken ist. Nach dem zwischenzeitlichen Tiefpunkt ist allerdings ein leichter Aufwärtstrend zu beobachten, wonach in den ersten

⁷ Dieser Datensatz ist käuflich zu erwerben und wir haben diese Daten nur bis März 2019 vorliegen. Eine Erweiterung war im Rahmen dieses Projektes nicht möglich.

Entwicklung des durchschnittlichen CO₂-Ausstoßes von neuzugelassenen Pkw in Deutschland (gewichtet nach Verkaufszahl)

Abbildung A.5



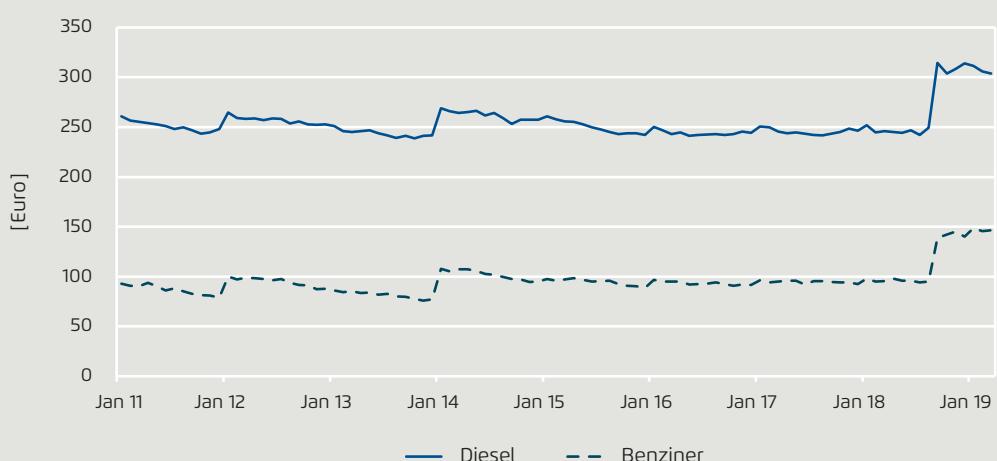
Agora Verkehrswende (2022) | Mit: RWI; Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Pkw-Neuzulassungsdaten des KBA

vier Monaten 2019 ein durchschnittliches neu zugelassenes Auto ungefähr 130 Gramm CO₂ pro Kilometer emittiert. Ein Grund für diese Umkehrung des Trends liegt unter anderem im Rückgang der Dieselzulassungen und der einhergehenden Zunahme von Zulassungen von Benzinern zwischen 2016 und 2019, aber auch in der

Zunahme von eher schwereren Fahrzeugen, wie beispielsweise SUVs. Im Allgemeinen haben Dieselfahrzeuge (bei gleicher Größe) einen niedrigeren CO₂-Ausstoß als Benziner. Aufgrund des zunehmenden Anteils elektrischer Fahrzeuge an den Neuzulassungen setzte sich

Durchschnittlich gezahlte Kfz-Steuer nach Antriebsart

Abbildung A.6



Agora Verkehrswende (2022) | Mit: RWI; Daten: gewichtet nach Verkaufszahl und inflationsbereinigt; Basisjahr 2015; Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Pkw-Neuzulassungsdaten

der in Abbildung A.5 ersichtliche Aufwärtstrend in den Jahren 2020 und 2021 jedoch nicht weiter fort.

Abbildung A.6 zeigt die Entwicklung der durchschnittlichen jährlichen Steuer für neu gekaufte Autos über den Zeitraum 2011 bis Anfang 2019 und verdeutlicht die große Differenz in der Steuerbelastung für Halter:innen von Dieselfahrzeugen und Benzinern.⁸ Trotz des höheren CO₂-Ausstoßes von Benzinern zahlen Besitzer:innen von Autos mit Ottomotor im Mittel fast 160 Euro weniger Steuern pro Jahr als die von Fahrzeugen mit Dieselmotor. Grund dafür ist der höhere Ausstoß lokaler Schadstoffe, der sich in einer deutlich höheren Besteuerung des Hubraums von Dieselautos niederschlägt. Zudem soll der höhere Satz auch dafür kompensieren, dass bei Diesekraftstoff beim Verkauf in Deutschland im Vergleich zu Benzin eine um 18 Cent niedrigere Energiesteuer erhoben wird. Darüber hinaus zeigt Abbildung A.6 deutlich den Einfluss der beiden Steuerrevisionen im Januar 2012 und 2014. So führte die Reduktion der Schwellenwerte im Jahr 2012 für Fahrzeuge mit einem CO₂-Ausstoß von über 110 Gramm pro Kilometer zu einem Anstieg der jährlichen Kfz-Steuer um 20 Euro. Die Steuererhöhung im Jahr 2014 belief sich für Autos mit Emissionen über 110 Gramm pro Kilometer auf 30 Euro. Die Erhöhung der jährlichen Steuerbelastung wurde in den auf die Steuerreform folgenden Jahren allerdings – zumindest in Ansätzen – durch eine Reduktion der CO₂-Emissionsrate und der Motorengröße kompensiert. Eine besonders starke Steuererhöhung für die durchschnittlichen Autokäuferin beziehungsweise den durchschnittlichen Autokäufer ist bei der Einführung des WLTP-Verfahrens als Abgasermittlungsverfahren im September 2018 zu erkennen, die die große Diskrepanz zwischen NEFZ- und WLTP-Werten verdeutlicht. Durchschnittlich ist der CO₂-Ausstoß nach WLTP-Testverfahren deutlich höher als im NEFZ-Verfahren. Insgesamt betrachtet ist die durchschnittliche jährliche Steuerbelastung – gewichtet mit der Anzahl der Neuzulassungen – für die Halter:innen eines neu zugelassenen Autos über die Datenerhebungsperiode hinweg trotz sinkender Motorengröße und CO₂-Emissionen durch Steuerrevisionen und die Einführung eines neuen Abgasprüfverfahrens um circa

20 Prozent von 162 Euro (2011) auf 196 Euro (2019) gestiegen. Dieser Anstieg ist hauptsächlich auf die Steuererhöhung im Zuge des Umstiegs auf das WLTP-Testverfahren zurückzuführen. Würden die Steuern für die im Jahr 2019 verkauften Autos immer noch auf dem CO₂-Ausstoß durch das NEFZ-Verfahren basieren, wäre der gewichtete Durchschnitt (nach Anzahl der Neuzulassungen) der Kfz-Steuer bei 150 Euro.

Die Belastung durch die Kfz-Steuer stellt für deutsche Autohalter:innen im Vergleich zu anfallenden Kraftstoffkosten nur einen kleinen Kostenpunkt dar. Seit 2011 zahlen Käufer:innen eines Neuwagens im Durchschnitt jährlich 162 Euro an Kfz-Steuern, während die jährlichen Kraftstoffkosten bei ungefähr 1.150 Euro liegen.⁹ Bei einer Nutzungsdauer von 13 Jahren und unter Berücksichtigung eines Zinssatzes (Zeitwert des Geldes) in Höhe von sechs Prozent, was ein relativ hoher Zins und somit eine konservative Schätzung ist, entspricht dies einem Verhältnis von 1.430 Euro (Kfz-Steuern) zu 10.160 Euro (Kraftstoffkosten) über die gesamte Nutzungsdauer eines Autos. Dazu kommen noch weitere signifikante Kostenpunkte, wie Wertverlust, Reparaturkosten, Versicherung etc.

Aufkommen der Kfz-Steuer im Zeitverlauf FiFo[®]
Wechselt man die Perspektive und betrachtet die Kfz-Steueraufkommen im Zeitverlauf, so zeigt sich, dass die aktuelle auf Hubraum und CO₂-Emissionen basierte Bemessung langfristig kein stabiles und ergiebiges Aufkommen gewährleisten kann. Die grundsätzliche Finanzierungsaufgabe der Steuer in ihrer aktuellen Ausgestaltung muss daher kritisch hinterfragt werden. Trotz wachsendem Bestand an Fahrzeugen in Deutschland und zunehmender Leistung pro Fahrzeug stagnierten die realen Kfz-Steuereinnahmen bereits in den letzten zehn Jahren bei acht bis neun Milliarden Euro (siehe Abbildung A.7). In der Tat konnten dank technologischem Fortschritt gleichzeitig Hubraum und CO₂-Emissionen im Durchschnitt gesenkt werden. Hubraum und CO₂-Emis-

⁸ Elektroautos sind hier ausgenommen, da für sie derzeit keine jährliche Steuer bezahlt werden muss. Hybrid-Fahrzeuge fallen unter die jeweilige Kategorie des Verbrenners, welcher verbaut ist. Üblicherweise ist dies ein Benziner.

⁹ Für die Berechnung der jährlichen Kraftstoffkosten nehmen wir eine gefahrene Strecke von circa 10.600 Kilometern für Benzin und knapp 20.000 Kilometern für Autos mit Dieselantrieb an und nutzen den Preis pro Kilometer der Autos im Datensatz, der auf dem jeweiligen Kraftstoffverbrauch und dem Benzin- beziehungsweise Dieselpreis zum gegebenen Zeitpunkt basiert.



sionen sind also per se nicht geeignet, um ein ergiebiges Aufkommen zu erzielen – darauf aufbauende Steuersätze müssten kontinuierlich angepasst werden, um langfristig eine stabile Steuerbasis zu sichern. Zudem sind reine Elektrofahrzeuge mit Erstzulassung ab 2011 in den ersten zehn Jahren komplett von der Kfz-Steuer befreit und ihre Steuersätze grundsätzlich vergleichsweise niedrig. Sollte sich die Elektrifizierung wie gewünscht beschleunigen, ist daher in den kommenden Jahren mit erheblichen Einnahmeausfällen zu rechnen (Bär et al., 2020a) – nicht nur bei der Kfz-Steuer, sondern auch bei der Energiesteuer.

3.1.3 Regeln in ausgewählten europäischen Staaten

Im Folgenden werden die Kfz-Besteuerungssysteme von Norwegen und Frankreich vorgestellt. Diese unterscheiden sich stark vom deutschen System: In Deutschland fällt eine Registrierungsgebühr von unter 30 Euro an und die Pkw werden hauptsächlich über die jährliche Kfz-Steuer von durchschnittlich circa 162 Euro besteuert (siehe vorherigen Abschnitt 3.1.2). Frankreich und Norwegen erheben dagegen den Großteil der Steuerlast bei Kauf eines Autos. In Frankreich gibt es keine jährliche Steuer auf den Besitz eines Autos, in Norwegen wird eine dem Staat zugutekommende Versicherungsgebühr von mehreren Hundert Euro pro Jahr fällig. Insgesamt sind die Steuern auf den Kauf und Besitz eines Autos deutlich höher als in Deutschland.

Norwegen

In Norwegen wird bei der ersten Registrierung eines Pkw eine sogenannte einmalige Steuer (Engangsavgift) fällig, die sich anhand des Gewichts, der CO₂-Emissionen und der Stickstoffoxid-Emissionen berechnet (Skatteetaten, 2021d). Für jedes Auto fällt zudem eine Verschrottungskaution (Vrakpantavgift) von circa 240 Euro an, die das Recyceln alter Fahrzeuge ermöglichen soll und beim Einliefern des Fahrzeuges zur Verschrottung zurückgezahlt wird (Skatteetaten, 2021c).

Die Gewichtssteuer und die Steuer auf CO₂-Emissionen sind stark progressive Steuern: Mit steigendem Gewicht und steigenden Emissionen steigt der Steuersatz an (Regjeringen, 2020). Die Stickstoffoxid-Steuer verläuft linear und trägt in der Regel deutlich weniger zur einmaligen Steuer bei als die anderen Komponenten. Insgesamt wurde im Jahr 2021 bei einem benzinbetriebenen SUV häufig eine einmalige Steuer von über 20.000 Euro fällig, die jeweils fast zur Hälfte durch die Gewichtskomponente und die CO₂-Komponente geprägt war.¹⁰

10 Die norwegische Regierung hat die Steuersätze der einmaligen Steuer, insbesondere für die CO₂-Komponente, für das Jahr 2022 deutlich erhöht (Regjeringen, 2021).

Elektroautos sind von der einmaligen Steuer befreit und weitere als umweltfreundlich geltende Fahrzeuge wie Plug-in-Hybride oder mit Ethanol betriebene Autos erhalten Rabatte auf die einmalige Steuer. So wird die bei Berechnung der Gewichtssteuer verwendete Gewichtsbasis eines Plug-in-Hybrids um 23 Prozent reduziert. Für importierte Gebrauchtwagen muss die einmalige Steuer ebenfalls bezahlt werden, es wird jedoch je nach Alter ein Rabatt auf diese gewährt.

Außerdem wird in Norwegen die allgemeine Mehrwertsteuer (Merverdiavgift) in Höhe von 25 Prozent auf den Kaufpreis (oder bei Import eines Wagens auf den Zollwert) eines Pkw fällig (Skatteetaten, 2021a). Elektro- und Brennstoffzellenfahrzeuge sind hiervon ebenfalls befreit.

Bei Eigentümerwechsel eines Gebrauchtwagens wird ausschließlich eine Ummeldegebühr (Omregistreringsavgift) fällig, die zwischen 180 Euro und 700 Euro beträgt und sich nach Gewicht und Alter des Fahrzeugs richtet (Skatteetaten, 2021b). Zudem fällt eine Versicherungsgebühr an, die taggenau berechnet wird und bis zu 370 Euro im Jahr beträgt (Trafikkforsikringsforeningen, 2021). Sie wird von den Versicherungen eingezogen und an den Staat weitergeleitet.

Frankreich

In Frankreich wurde im Jahr 2008 das sogenannte Bonus-Malus-System eingeführt, das einen Rabatt für Fahrzeuge mit niedrigen CO₂-Emissionen und eine „Strafzahlung“ für Fahrzeuge mit hohen CO₂-Emissionen vorsieht. Welche Autos einen Bonus oder Malus erhalten, hat sich im Laufe der Zeit stetig verschärft. Die maximale Höhe des Malus ist auf inzwischen 30.000 Euro gestiegen. Im Jahr 2021 wird der Malus für Neufahrzeuge mit CO₂-Emissionen von über 133 Gramm CO₂ pro Kilometer fällig. Erhoben wird dieser zusammen mit weiteren Gebühren bei der ersten Registrierung des Fahrzeuges. Bei Einführung des Bonus haben alle Neuzulassungen mit Emissionen von unter 130 Gramm CO₂ pro Kilometer einen Bonus erhalten. Derzeit haben nur noch Elektrofahrzeuge und Plug-in-Hybride mit einer Reichweite von über 50 Kilometer Anspruch auf diese Subvention (Service-public, 2021a).¹¹ Gebrauchtwagen, die diese Kri-

terien erfüllen, erhalten einen reduzierten Bonus. Wird bei Neukauf des umweltfreundlichen Fahrzeuges zusätzlich ein altes Auto verschrottet, wird eine Abwrackprämie (Prime à la conversion) gezahlt. Insgesamt können somit Förderungen von bis zu 11.000 Euro beim Neukauf eines Elektroautos in Anspruch genommen werden (Service-public, 2021b).

Zusätzlich zum Malus werden bei einer Erstregistrierung in Frankreich weitere Gebühren fällig, um eine Zulassungsbescheinigung (certificat d'immatriculation) zu erhalten (Légifrance, 2021). Bedeutsam ist hier vor allem die regionale Steuer, welche von der steuerlichen Einstufung (puissance fiscale) eines Fahrzeuges abhängt und sich je nach Region unterscheidet. Die steuerliche Einstufung eines Fahrzeugs berechnet sich dabei anhand einer Formel aus der Motorleistung des Autos. Die Höhe der regionalen Steuer wird durch die Multiplikation des Einstufungswertes des Fahrzeugs mit dem regionalen Steuersatz (zwischen 27 Euro und 51 Euro) bestimmt. Bei einem Kompaktwagen, der typischerweise einen Einstufungswert von etwa 6 hat, ergibt sich dadurch eine regionale Steuer in Höhe von 162 Euro bis 306 Euro, während ein SUV (Einstufungswert in der Regel 15 oder mehr) bei 405 Euro bis 765 Euro liegt. Elektrofahrzeuge sind von der regionalen Steuer ausgenommen. Andere emissionsarme Fahrzeuge wie Plug-in-Hybride erhalten einen Rabatt von 50 Prozent oder 100 Prozent auf die regionale Steuer.¹² Zusätzlich fällt für alle Pkw eine feste Steuer in Höhe von 11 Euro sowie eine Anmeldegebühr in Höhe von 2,76 Euro an. Alle Autokaufe, an denen ein Autohändler beteiligt ist, unterliegen zudem einer Mehrwertsteuer (TVA) von 20 Prozent (ACEA, 2020). Ausnahmen, zum Beispiel für umweltfreundliche Fahrzeuge, gibt es nicht.

Auch beim Import von Gebrauchtwagen muss die Registrierungsgebühr und somit gegebenenfalls der Malus bezahlt werden. Mindestens sechs Monate alte Fahrzeuge erhalten einen Rabatt von zehn Prozent pro angefangenem Jahr nach Erstzulassung auf die Registrierungsgebühr. Außerdem wird der Malus nach der Regelung erhoben, die zum Zeitpunkt ihrer Erstzulas-

¹¹ Seit dem 1. Januar 2022 haben sich in Frankreich die Regelungen für den Malus verschärft. Nun sind bereits Fahrzeuge mit einem CO₂-Ausstoß von 128 Gramm CO₂

pro Kilometer betroffen und auch die Höhe des Malus ist signifikant gestiegen.

¹² Zum 1. Januar 2022 hat sich lediglich der Steuersatz der Region Martinique verändert (Service-public, 2022).

sung im Ausland in Frankreich gültig war. Somit fällt der Malus für importierte Gebrauchtfahrzeuge in der Regel nicht sehr hoch aus. Eine jährliche Kfz-Steuer gibt es in Frankreich nicht.

Vergleich von Steuern ausgewählter Fahrzeuge

Im Folgenden vergleichen wir die Kfz-Steuerbeträge von Deutschland anhand von Fahrzeugbeispielen mit denen von Norwegen und Frankreich. Dazu werden zunächst die getroffenen Annahmen erläutert. Wie im vorherigen Abschnitt dargestellt unterscheidet sich die einmalige Steuer in Frankreich regional. Die nachfolgenden Beispielrechnungen beziehen sich auf die Region Île-de-France (Ballungsraum Paris) mit einem regionalen Steuersatz von 46,15 Euro. Norwegen hat die Höhe der wiederkehrenden Versicherungsgebühr zum 1. März 2021 geändert. Alle nachfolgenden Rechnungen betrachten die ab dem 1. März 2021 geltenden täglichen Versicherungssätze hochgerechnet auf ein Jahr.¹³ Der deutsche

Umweltnetzbonus setzt sich aus Hersteller- und Bundesanteil zusammen. Der Bundesanteil wird nur gewährt, falls der Hersteller bereits einen Rabatt gewährt hat. In den folgenden Berechnungen taucht nur der Bundesanteil als Subvention auf. Der Herstelleranteil ist bereits im Kaufpreis einkalkuliert.

Tabelle A.2 stellt die relevanten Kennzahlen wie einmalige Steuern/Gebühren, Subventionen sowie jährliche Steuern/Gebühren für zwei vergleichbare Fahrzeuge mit hybrider beziehungsweise elektrischem Antrieb für Deutschland, Norwegen und Frankreich dar. In Abbildung A.8 werden der Kaufpreis, einmalige Steuern/Gebühren sowie eventuelle Subventionen visualisiert. Darüber hinaus bietet der Anhang in Tabelle A.6 sowie Abbildung A.32 als Beispiel noch einen Vergleich über die Kfz-Besteuerung von ausgewählten SUVs in diesen drei Staaten.

¹³ Für die Umrechnung von Norwegischen Kronen in Euro wurde ein Wechselkurs von 0,099 angenommen (Wechsel-

kurs vom 29. März 2021). Der Wechselkurs lag im Jahr 2021 stabil zwischen 0,097 und 0,11.

Vergleich der Besteuerung von Kompaktfahrzeugen in Deutschland, Norwegen und Frankreich

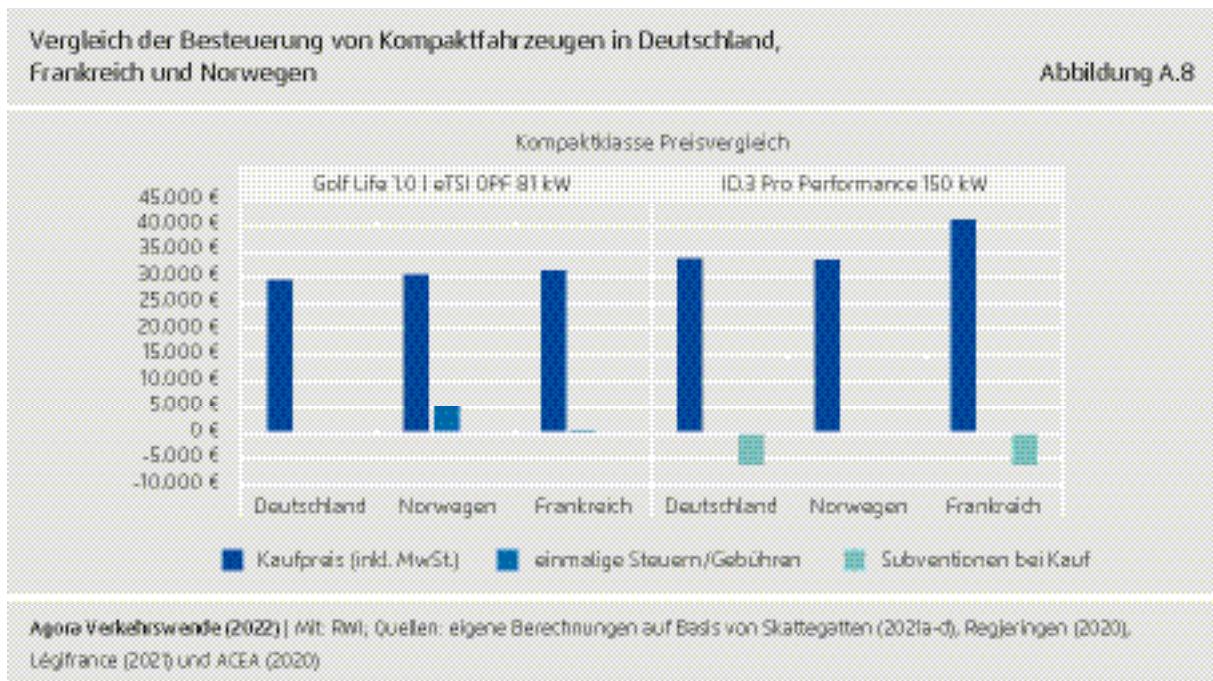
Tabelle A.2

Fahrzeug	VW Golf Life 1,0 l eTSI OPF 81 kW			VW ID.3 Pro Performance 150 kW		
Antriebsart	Mild-Hybrid Benzin (ohne externe Lademöglichkeit)			elektrisch		
Motorleistung	81 kW			150 kW		
CO ₂ -Emissionen (WLTP)	117 g/km			0 g/km		
Staat	DE	NO	FR	DE	NO	FR
Kaufpreis (inkl. USt.)	29.515,00 €	30.399,84 €	31.180,00 €	33.390,00 €	33.214,50 €	40.900,00 €*
einmalige Steuern/ Gebühren	26,20 €	5.000,39 €	290,76 €	26,20 €	237,60 €	13,76 €
Subventionen bei Kauf	0 €	0 €	0 €	– 6.000,00 €**	0 €	– 6.000,00 €
insgesamt bei Kauf	29.541,20 €	34.340,23 €	31.470,76 €	27.416,20 €	33.452,10 €	34.913,76 €
jährliche Steuern/ Gebühren	66,00 €	303,53 €	0 €	0 € für die ersten 10 Jahre, danach 68 €	211,39 €	0 €

* Die Unterschiede im Listenpreis beim ID.3 kommen zum Teil dadurch zustande, dass beim deutschen Preis bereits der Herstelleranteil des Bonus (3.000 Euro + USt. = 3.570 Euro) berücksichtigt wird und in Norwegen auf Elektroautos keine Umsatzsteuer (25 Prozent) anfällt.

** ausschließlich Anteil staatlicher Subventionen, Herstelleranteil bereits im Kaufpreis berücksichtigt.

Agora Verkehrswende (2022) | Mit: RWI; Quellen: eigene Berechnungen auf Basis von Skattegatten (2021a-d), Regjeringen (2020), Légifrance (2021) und ACEA (2020)



3.1.4 Ökonomische Analyse der Anreizwirkungen und etwaiger Marktdefizite

Einführung in verhaltensbedingte Verzerrungen („*behavioural biases*“)

Die Kraftfahrzeugsteuer wirkt sich direkt auf den Preis für den Unterhalt eines privaten Verkehrsmittels, beispielsweise eines Autos oder Motorrads, aus. Auf diese Weise kann die Kfz-Steuer die Kaufentscheidungen der Menschen und ihr Mobilitätsverhalten beeinflussen. Der Einsatz von Steuern ist in erster Linie ein Instrument der Bepreisung, das finanzielle Erwägungen in den Mittelpunkt stellt. Als solches beruht es auf der Fähigkeit des Menschen, Entscheidungen rational zu treffen, das heißt auf eine systematische, umfassende und objektive Art und Weise, die eine Situation ohne unverhältnismäßige Beeinflussung durch Gefühle bewertet. Die Verhaltensökonomie hat jedoch zahlreiche Belege dafür gesammelt, dass Menschen dazu neigen, Entscheidungen zu treffen und Umstände zu bewerten, ohne dabei völlig rational zu sein. Der menschliche Verstand hat nur eine begrenzte Kapazität zur Verarbeitung von Informationen und wurde im Laufe der Evolution darauf trainiert, Entscheidungen sehr schnell zu treffen (beispielsweise Kahneman, 2011). Das bedeutet einerseits eine recht effiziente Arbeitsweise, führt aber andererseits regelmäßig zu unbewussten Verzerrungen, die die Urteilsqualität abschwächen. Um unser Verständnis der Auswirkungen einer Kfz-Steuerreform

auf das Verbraucherverhalten zu erweitern, erscheint es daher sinnvoll, die Erkenntnisse der Verhaltensökonomie mit einzubeziehen. Forschungsarbeiten auf diesem Gebiet haben mehrere Verhaltensweisen aufgezeigt, die im Zusammenhang mit der Besteuerung und dem Verhalten von Verbraucher:innen von Bedeutung sind. Insbesondere die folgenden verhaltensbedingten Verzerrungen sind im Kontext einer Kfz-Besteuerung von Relevanz:

- „*Salience*“ (Auffälligkeit) – Informationen, die auffälliger präsentiert werden, erhalten in der Regel mehr Aufmerksamkeit als weniger auffällige Informationen.
- „*Myopia*“ (Kurzsichtigkeit/Myopie) – Informationen, die die Gegenwart oder die nahe Zukunft betreffen, erhalten tendenziell mehr Aufmerksamkeit als Informationen, die die ferne Zukunft betreffen. Kurzfristige Auswirkungen werden im Vergleich zu langfristigen Auswirkungen überbewertet, was einer übermäßigen Diskontierung (Abzinsung) zukünftiger Werte entspricht.
- „*Bounded Rationality*“ (Begrenzte Rationalität) – Informationen, deren Beschaffung und/oder Verarbeitung Zeit und Mühe erfordert, werden weniger beachtet als Informationen, die leichter zu beschaffen und/oder zu verarbeiten sind. So schränken die Komplexität des Problems oder die kognitiven Fähigkeiten des Einzelnen die rationale Entscheidungsfindung ein.

- „Systematische Fehleinschätzungen“ – Personen über- oder unterschätzen Sachverhalte systematisch, also nicht zufällig. Auf dieser Basis kann es dazu kommen, dass sie Entscheidungen treffen, die unter rationalen Gesichtspunkten als Fehlentscheidungen zu werten sind.

Im Folgenden werden diese vier Aspekte intensiver diskutiert. Es ist dabei zu beachten, dass diese verschiedenen Aspekte teilweise Überschneidungen aufweisen und nicht immer trennscharf auseinander zu halten sind. Da diese Aspekte jedoch zu ähnlichen Schlussfolgerungen hinsichtlich der Gestaltung der Kfz-Steuer führen, ist dies für diesen Bericht kein Problem. Es wird außerdem in Kürze auf einige weitere Verzerrungen eingegangen, die ebenfalls im Zusammenhang von Verbraucher:innenverhalten und Besteuerung eine Rolle spielen können.

Marktsalienz/ökonomische Salienz in Bezug auf Besteuerung

Die erste wichtige Erkenntnis ist, dass die Art und Weise, wie eine Steuer präsentiert und angewandt wird, einen großen Einfluss darauf hat, wie sie wahrgenommen wird und wie sie sich auf wirtschaftliche Entscheidungen auswirkt. Dies trifft zu, selbst wenn der Nettobetrag der Besteuerung derselbe ist. Dieser Effekt wird als Marktsalienz oder ökonomische Salienz von Steuern bezeichnet (Schenk, 2011). Chetty et al. (2009) zeigen diesen Effekt durch ein Feldexperiment in einem US-Lebensmittelgeschäft: Menschen kauften deutlich mehr (8 Prozent) von derselben Ware, wenn die Produktpreise ohne Umsatzsteuer, die jedoch an der Kasse von den Kund:innen gezahlt werden musste, angezeigt wurde, als wenn die Umsatzsteuer bereits im sichtbaren Preis enthalten war. Der relativ geringe Aufwand, der durch die Berechnung der zusätzlichen Kosten der Umsatzsteuer entstand, reichte aus, um rationales Handeln einzuschränken. Die Personen im Experiment konsumierten mehr, obwohl sie die gleiche Budgetbeschränkung hatten. Congdon et al. (2009) führen diesen Gedanken weiter und erklären, dass die Aufmerksamkeit, die einer Steuer zuteil wird, direkt mit ihrem Grad an Einfachheit und Sichtbarkeit zusammenhängt. Je einfacher und auffälliger eine Steuer ist, desto mehr beeinflusst sie die wirtschaftlichen Entscheidungen der Akteur:innen. Dies gilt insbesondere für die Art der Erhebung. Wie Finkelstein (2009) zeigt, wird eine automatisierte Mauterhebung von den Bürger:innen weniger wahrgenommen, weil sie seltener und weniger auffällig mit der Maut konfrontiert werden (zum Beispiel

ohne Bargeld auszuhändigen). Dies führt dazu, dass sie mehr fahren, auch wenn die Mautsätze steigen.

Derzeit wird die Kfz-Steuer auf jährlicher Basis erhoben und von den Autobesitzenden in der Regel nicht stark wahrgenommen, insbesondere beim Autokauf aber auch während der Autonutzung. Aus dem vorangegangenen Abschnitt lassen sich Implikationen für eine weitere Reform der Kfz-Steuer ableiten. Das Steuersystem insgesamt, die konkrete Kfz-Steuer und die Auswirkungen sollten „salient“ werden. Dies bedeutet, dass eine wirksame Kfz-Steuer zum frühestmöglichen Zeitpunkt im Kaufprozess transparent und sichtbar sein sollte. Insbesondere sollten ihre Auswirkungen auf den Kaufpreis sowie die jährlichen Unterhaltskosten den potenziellen Autokäufer:innen sehr klar sein. Wir sehen dafür vor allem drei zentrale Instrumente beziehungsweise Möglichkeiten. Erstens die Erhebung der kompletten Kfz-Steuer beim Autokauf. Hierdurch würde ein in Relation großer Betrag direkt bei der Entscheidung zum Autokauf offensichtlich. Zweitens könnte eine bessere, klarere und offensichtlichere Produktkennzeichnung (*Labeling*) die Kfz-Steuer und ihre Systematik veranschaulichen und verständlich machen. So könnten auf allen Preisschildern oder Anzeigen, die online oder in Geschäften verwendet werden, sehr deutlich die einmalige Kfz-Steuer und/oder (bei einer weiterhin jährlichen Steuer) eine Hochrechnung über die voraussichtlich über die Lebensspanne des Autos anfallende Kfz-Steuer dargestellt werden. Drittens könnten verbesserte und regelmäßige Informationen die Salienz und das Verständnis für die Steuer erhöhen. Als ein Beispiel neben der konkreten Produktkennzeichnung könnte bei einer weiterhin jährlichen Steuer bei Fälligkeit der Steuer eine Rechnung gesendet werden, in der der zu zahlende Betrag erläutert wird, aber auch aufgezeigt wird, wie die Kfz-Steuer vom gewählten Fahrzeug abhängt. So sollte es für die Verbraucher:innen offensichtlich und einfach zu verstehen sein, wie sich die Effizienz eines Fahrzeugs und seine Umwelteinwirkungen auf die Steuer auswirken und dass die Steuerlast bei nachhaltigeren Fahrzeugen entsprechend geringer ist. Aktuell wird in der Regel ein einmaliger jährlicher Steuerbescheid versendet, in dem die Kfz-Steuer für das jeweilige Fahrzeug genannt wird.

Kurzsichtigkeit und begrenzte Rationalität

Verbraucher:innen neigen tendenziell dazu, den finanziellen Nutzen von Energie- und Kraftstoffeffizienz zu

unterschätzen (Allcott, 2011; Attari et al., 2010; Turrentine & Kurani, 2007). Diese Kurzsichtigkeit führt dazu, dass Energie- und Kraftstoffkosten, die während der Nutzung anfallen, im Verhältnis zum ursprünglichen Anschaffungspreis erheblich vernachlässigt werden, was sich wiederum auf die Kaufentscheidungen der Verbraucher:innen auswirkt (Allcott, 2013; Cohen et al., 2017). Betroffen sind nicht nur Fahrzeuge, sondern allgemein energieverbrauchende Geräte wie Glühlampen, Kühlschränke oder andere Haushaltsgeräte. Einige Studien untersuchen das quantitative Ausmaß der Kurzsichtigkeit, indem sie berechnen, wie viel einer Person eine Geldeinheit eingesparter künftiger Kraftstoffkosten im Vergleich zu einer Geldeinheit eingesparter Anschaffungskosten wert ist. Im Detail werden sogenannte Indifferenzpunkte berechnet, die den relativen Betrag angeben, an dem ein Konsument zwischen zwei Optionen gleichgültig ist. So legen die Schätzungen von Allcott und Wozny (2014) auf der Grundlage von 86 Millionen Fahrzeugtransaktionen zwischen 1999 und 2008 nahe, dass die Verbraucher:innen zwischen 1 US-Dollar an (abgezinsten) künftigen Kraftstoffkosten und 76 US-Cent beim Fahrzeugpreis indifferent sind. Dies ist ein klares Zeichen für Kurzsichtigkeit, denn theoretisch wäre ein rationaler Verbraucher beziehungsweise eine rationale Verbraucherin mit „Standard-Präferenzen“ darin gleichgültig, ob er 1 Dollar (abgezinst) in der Zukunft oder 1 Dollar in der Gegenwart ausgibt. Die Ergebnisse von Gillingham et al. (2021) deuten sogar auf eine noch stärkere Kurzsichtigkeit hin. Sie nutzen ein natürliches Experiment, bei dem die ausgewiesenen Verbrauchswerte von 1,6 Millionen Kia- und Hyundai-Fahrzeugen im Jahr 2012 geändert wurden. Dabei stellten die Forscher:innen fest, dass im Durchschnitt eine Gleichgültigkeit zwischen 1 Dollar an (abgezinsten) künftigen Kraftstoffkosten und 15 bis 38 Cent beim Fahrzeugpreis besteht. Die zitierten Studien liefern deutliche Hinweise darauf, dass Verbraucher:innen dazu neigen, die künftigen Kosten zu unterschätzen. Eine Studie von Busse et al. (2013) kommt allerdings zu einem gegensätzlichen Ergebnis. Die Autor:innen verwenden einen zweistufigen Ansatz, der auf kurzfristigen Veränderungen der Autopreise und den zu erwartenden zukünftigen Benzinkosten für verschiedene Kraftstoffverbrauchsklassen basiert, um implizite Diskontsätze zu schätzen. Sie stellen fest, dass diese sich nicht wesentlich von den Zinssätzen unterscheiden, die Kreditnehmer:innen normalerweise für Autokredite zahlen. Daraus schließen Busse et al. (2013), dass die

Verbraucher:innen kaum kurzsichtig sind. Die Divergenz der unterschiedlichen Schätzungen ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass alle drei zitierten Studien unterschiedliche Methoden verwenden.

Darüber hinaus gibt es in der Literatur Hinweise auf falsche und willkürliche Annahmen über die Entwicklung der künftigen Kraftstoffpreise. Offenbar stimmen die Einschätzungen der Verbraucher:innen nicht mit den Terminmärkten überein und sind entweder willkürlich höher (Allcott, 2011) oder werden einfach als im Durchschnitt konstant angenommen (Anderson et al., 2013). Offensichtlich ist der kognitive und zeitliche Aufwand für die Recherche adäquater Prognosen der Entwicklung von Kraftstoffpreisen zu hoch und der wahrgenommene Nutzen zu gering, weil der finanzielle Nutzen unterschätzt wird. Sallee (2014) wiederum argumentiert, dass es rational sei, nicht umfassend nach allen Informationen zu suchen, sondern sich nur auf die relevantesten zu konzentrieren, da dies wesentlich zeiteffizienter sei (sogenannte „rationale Unaufmerksamkeit“).

Alles in allem verstärken diese Ergebnisse die Implikationen, die bereits aus den Erkenntnissen über die ökonomische Salienz der Besteuerung gezogen wurden. Es gibt einige Gründe, weshalb Verbraucher:innen eine Reform, die lediglich die Steuern für umweltschädliche Neuwellen erhöht, nicht vollständig in ihre Entscheidungen einbeziehen. Damit die Reform erfolgreich ist, müssen die langfristigen finanziellen und ökologischen Vorteile eines verbesserten Kraftstoffverbrauchs sowie die damit verbundenen Steuern so klar, transparent und auffällig wie möglich gemacht werden. Die Verringerung des Zeit- und Arbeitsaufwands, den die Verbraucher:innen aufbringen müssen, um diese Informationen angemessen zu berücksichtigen, sollte daher bei einer Steuerreform mitgedacht werden. Dazu gehört, das Bewusstsein durch Produktkennzeichnung (*Labeling*) zu schärfen und die Verbraucher:innen mit Modellrechnungen zu konfrontieren. Außerdem sollten Prognosen über künftige Kraftstoffpreise, die die zunehmende Wirkung von Kohlenstoffpreismechanismen (CO_2 -Preis) berücksichtigen, in die Diskussionen über den Kauf neuer Fahrzeuge einfließen. Mehrere Studien haben ergeben, dass die Bereitstellung einfacher Zusatzinformationen die Aufmerksamkeit für Energieeffizienzgewinne erhöhen kann (Allcott & Taubinsky, 2015; Newell & Siikamäki, 2014; Andor et al., 2020). Wie Gabaix und Laibson (2006) beschreiben,

ist es durchaus üblich, dass Unternehmen versuchen, bestimmte Produkteigenschaften oder künftige Zusatzkosten beim Kauf zu verschleiern. Die Kurzsichtigkeit der Verbraucher:innen und ein unvollkommener Wettbewerb begünstigen häufig diese Verschleierung, die dazu führt, dass die Verbraucher:innen am Ende teils deutlich schlechter gestellt sind.

Diese Aspekte sollten bei der Gestaltung von Informationen über Effizienzgewinne und damit verbundene Steuereinsparungen berücksichtigt werden. Verschiedene Kennzeichnungs- und Kommunikationsstrategien sollten im Vorfeld getestet werden, um zu ermitteln, welche am effektivsten sind und möglichst vielen Verbraucher:innen die wesentlichen Informationen korrekt vermitteln. Dazu gehören wichtige Fakten über den ökologischen Fußabdruck eines Fahrzeugs und die langfristigen Auswirkungen auf den Kraftstoffverbrauch sowie die Kraftfahrzeugsteuer.

Systematische Fehleinschätzungen

Ein weiterer verhaltensökonomischer Aspekt, der in diesem Zusammenhang berücksichtigt werden sollte, sind systematische Fehleinschätzungen. Konkret bedeutet dies, dass Personen Sachverhalte systematisch, also nicht zufällig, über- beziehungsweise unterschätzen und auf dieser Basis Entscheidungen treffen, die unter rationalen Gesichtspunkten als Fehlentscheidungen zu werten sind. Dieses Phänomen kann in vielen verschiedenen Lebensbereichen beobachtet werden, insbesondere in solchen, in denen die betreffenden Personen sich nicht zuvor gezielt mit der Materie auseinandergesetzt haben.

Bollinger et al. (2011) zeigen beispielsweise, dass Konsument:innen den Kaloriengehalt von Speisen systematisch unterschätzen. Des Weiteren untersuchen sie die Auswirkung von gesetzlich vorgeschriebenen Kalorienangaben auf den Speisekarten von Restaurantketten auf das Kaufverhalten und stellen fest, dass auf Basis der neuen Information häufiger zu Produkten mit weniger Kalorien gegriffen wird. Attari et al. (2010) beobachten, dass Konsumentinnen und Konsumenten die Bedeutung von Energieeffizienzsteigerungen und beispielsweise den Energieverbrauch energieintensiver Tätigkeiten stark unterschätzen. Gerster et al. (2021) zeigen, dass der Energieverbrauch elektrischer Geräte systematisch falsch eingeschätzt wird und eine gezielte Information über den Energieverbrauch einzelner Geräte (beispielsweise

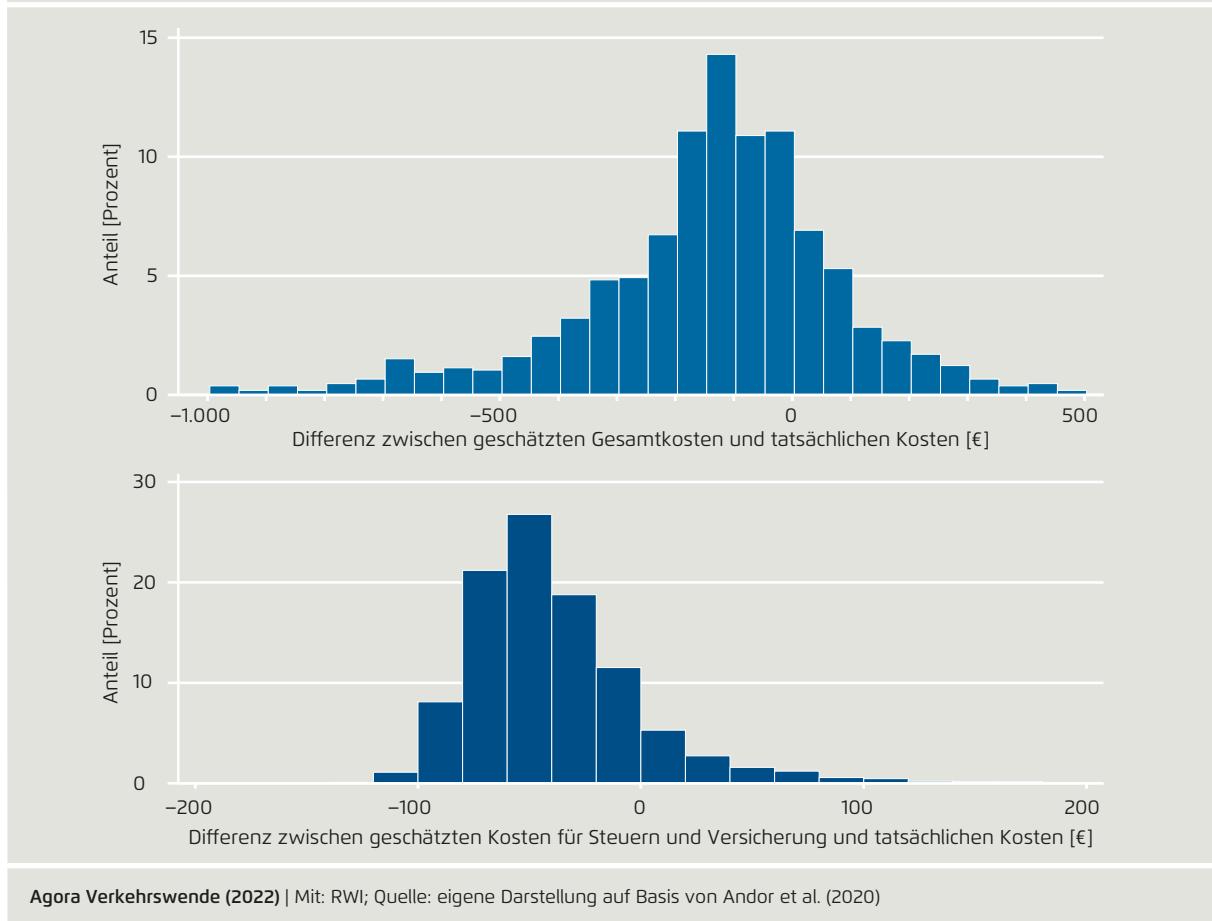
Trockner, Kühlschrank oder Waschmaschine) zu einem reduzierten Ressourcenverbrauch führt. Systematische Fehleinschätzungen können Auswirkungen auf die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt haben, weil dadurch beispielsweise insgesamt mehr Energie verbraucht wird oder ungesundes Verhalten verstärkt auftreten kann.

Auch im Bereich der Mobilität und insbesondere bei den Kosten des Autofahrens lassen sich systematische Fehleinschätzungen beobachten. Eine Studie von Andor et al. (2020) beleuchtet dabei die Diskrepanz von geschätzten und tatsächlichen Kosten des Autofahrens. Auf Basis einer Haushaltsbefragung unter knapp 6.000 Haushaltvorständen in Deutschland zeigen Andor et al. (2020), dass die Gesamtkosten des Autofahrens massiv unterschätzt werden (siehe Abbildung A.9, oberes Panel). Für Personen, die für alle Kostenfaktoren (Kraftstoffkosten, Wertverlust, Ausgaben für Reparaturen, Steuern und Versicherung) Angaben gemacht haben, beträgt die Abweichung zwischen geschätzten und tatsächlichen monatlichen Gesamtkosten im Durchschnitt 161 Euro. Dies entspricht 35 Prozent der tatsächlichen Kosten. Während die meisten Befragten ihre monatlichen Kraftstoffkosten im Mittel relativ gut einschätzen konnten (die Schätzungen deuten nur auf zufällige Fehleinschätzungen hin), wurden Wertverlust, Ausgaben für Reparaturen sowie Steuern und Versicherungen stark unterschätzt.

Für die Kfz-Steuer deuten die Ergebnisse darauf hin, dass diese von Autobesitzer:innen nicht vollständig wahrgenommen werden (vgl. Abbildung A.9, unteres Panel). Aus einer verhaltensökonomischen Perspektive lässt sich daraus ableiten, dass Maßnahmen zu einer besseren Wahrnehmung der Kfz-Steuer ergriffen werden sollten, beispielsweise verbesserte Informationen und verständliches *Labeling*.

Abweichung der geschätzten monatlichen Gesamtkosten von den tatsächlichen Gesamtkosten in Euro (oberes Panel) sowie Abweichung der geschätzten Kosten für Steuern und Versicherung von den tatsächlichen Kosten (unteres Panel)

Abbildung A.9



Agora Verkehrswende (2022) | Mit: RWI; Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Andor et al. (2020)

Andere Verzerrungen

Des Weiteren gibt es noch einige weitere verhaltensbedingte Verzerrungen, die im Zusammenhang mit nachhaltigem Verbraucherverhalten, Energieeffizienz und Besteuerung eine Rolle spielen können:

- **Gruppenidentität und soziale Normen:** Menschen werden häufig in ihrem Verhalten beeinflusst, wenn sie auf eine soziale Gruppe aufmerksam gemacht werden, der sie sich zugehörig fühlen. Studien haben gezeigt, dass sie dann (manchmal bewusst, manchmal unbewusst) beginnen, sich in Übereinstimmung mit Stereotypen und Normen zu verhalten, die mit der jeweiligen Gruppe assoziiert werden (Benjamin et al., 2010; Chen & Li, 2009). Dies kann positive und negative Auswirkungen haben. In unserem Kontext spielen

soziale Normen eine große Rolle, da sie die Einstellung der Menschen zu umweltfreundlichem Verhalten, Energieeffizienz, Klimawandel und Politik beeinflussen. So könnte man zum Beispiel eher geneigt sein, Elektroautos zu fahren, wenn viele Nachbar:innen, Freund:innen und Familienangehörige dies ebenfalls tun. Oder es könnte schwieriger sein, Menschen von elektrischen oder effizienteren Fahrzeugen zu überzeugen, wenn sie einer sozialen Gruppe angehören, in der der Status teilweise von der Geschwindigkeit und Größe des Autos abhängt.

- **Besitzeffekt, Vertrautheitseffekt und Verlustaversion:** Menschen könnten höhere Steuern, den Umstieg auf Elektrofahrzeuge oder Geschwindigkeitsbegrenzungen auf Autobahnen zunächst als Verluste wahrnehmen, die ihre persönliche Freiheit einschränken. Sie

zögern vielleicht, etwas aufzugeben, das sie bereits genießen und/oder mit dem sie vertraut sind. Dies kann zu einer allgemeinen Zurückhaltung gegenüber Umweltreformen führen, die noch verstärkt wird, wenn ein Gefühl der Ungerechtigkeit aufkommt. Einige könnten sogar geneigt sein, ihr Verhalten überhaupt nicht zu ändern oder sich weniger für Nachhaltigkeit einzusetzen, was sie als eine Form des persönlichen Protests gegen die ihnen aufgezwungenen Reformen verstehen.

- **Die Unterschätzung des gesellschaftlichen Änderungspotenzials:** Neuere Forschungsergebnisse zeigen darüber hinaus, dass Wähler:innen dazu neigen, die Wirkung politischer Reformen auf das Verhalten anderer zu unterschätzen (Dal Bó et al., 2018). So werden insbesondere Reformen, die direkte Kosten verursachen, wie es bei einer Änderung der Kfz-Steuer der Fall sein kann, aber primär indirekte Vorteile erbringen, wie beispielsweise eine Reduktion der Luftverschmutzung in den Städten, tendenziell eher abgelehnt, als Reformen, deren Kosten indirekt und deren Vorteile direkt sichtbar sind. Dal Bó et al. (2018) identifizieren den Grund für dieses Verhalten im Rahmen eines ökonomischen Experiments darin, dass die Wähler:innen systematisch unterschätzen, wie sehr die Reform das Verhalten anderer Mitglieder der Gesellschaft und zum Teil auch ihr eigenes Verhalten verändern wird. Daher kann es aufgrund dieses Effektes dazu kommen, dass eine Reform vor ihrer Einführung von vielen abgelehnt wird, jedoch nach ihrer Einführung und nachdem sich die Vorteile der Reform materialisieren Akzeptanz findet.

3.1.5 Potenziale von Reformen – Einschätzung quantitativer Wirkungen

Im Folgenden geben wir eine Einschätzung zur Wirkung verschiedener Reformansätze bei der Kfz-Steuer. Auf Basis einer vorhergehenden empirischen Analyse von Alberini und Horvath (2021) analysieren wir dabei in einem ersten Schritt die Sensitivität deutscher Auto-käufer:innen für Änderungen der Kostenbelastung durch Kfz-Steuer und Kraftstoffverbrauch, um das Potenzial CO₂-differenzierter Kfz-Steuersysteme in der kurzen Frist zu untersuchen. Für diese Analyse nutzen wir einen Panel-Datensatz, welcher alle Fahrzeugneuzulassungen in Deutschland für den Zeitraum Januar 2011 bis März 2019 dokumentiert. Darüber hinaus enthalten sind

Informationen zu Automarke und -modell, Fahrzeugausstattung und -generation sowie verschiedenen Fahrzeugeigenschaften, wie Hubraum, Gewicht, CO₂-Ausstoß und Kraftstoffverbrauch. Beobachtungseinheit ist eine sehr eng gefasste Fahrzeugspezifikation, definiert nach Marke, Modell, Variante, Ausstattung, Hubraum, PS, Karosserieform, Kraftstoff (Benzin, Diesel, Hybrid, Elektro), Türenanzahl, Generationsjahr, Getriebe, Vorder-, Hinter- oder Allradantrieb sowie NEFZ-CO₂-Emissionsausstoß und ab September 2018 für die Mehrzahl der Fahrzeuge auch der WLTP-CO₂ Emissionsausstoß.

Im Datensatz enthalten sind ausschließlich Pkw mit weniger als 3.500 Kilogramm Gewicht und nicht mehr als neun Sitzen. Darüber hinaus liegt der Fokus auf Autos mit konventionellem Antrieb (Diesel oder Benzin), Plug-in Hybriden, Hybriden ohne externe Lademöglichkeit sowie Elektroautos. Fahrzeuge mit anderen alternativen Antriebsarten, wie beispielsweise Wasserstoff oder Erdgas, sowie Automarken mit weniger als 10.000 verkauften Fahrzeugen pro Jahr wurden nicht berücksichtigt.

Auf Basis der Kraftstoffverbräuche und Kraftstoffpreise (monatliche nationale Durchschnitte) sowie von Hubraum und CO₂-Emissionswerten wurden sowohl jährliche als auch über die Fahrzeugnutzungsdauer aufsummierte Kraftstoffkosten und Steuerbelastungen – basierend auf dem deutschen Kraftfahrzeugsteuergesetz – errechnet.

Im Zentrum der Analyse steht eine empirische Schätzung der Gesamtkostenelastizität der Automobilnachfrage in der kurzen Frist – das heißt in dem Zeitraum, in dem die auf dem Markt angebotenen Fahrzeuge und deren Charakteristika unverändert bleiben. Die Elastizität stellt in diesem Fall die prozentuale Veränderung der Nachfrage nach einer bestimmten Fahrzeugspezifikation als Reaktion auf eine Veränderung der Gesamtkostenbelastung für dieses Fahrzeug um ein Prozent dar.

Die empirische Schätzung basiert auf der zuvor präsentierten Datenbasis und folgt einem statistischen Vorgehen, das in Alberini und Horvath (2021) erläutert ist. Im Kern handelt es sich um eine Paneldatenanalyse (auch Längsschnittanalyse genannt), bei der zeitkonstante Unterschiede zwischen den Fahrzeugspezifikationen sowie zeitliche Veränderungen, die alle Autos einer bestimmten Modellreihe betreffen, beispielsweise

Produkt-/Technologieinnovationen, Saisonabhängigkeit der Verkäufe sowie regulatorische Ereignisse und Nachfrageänderungen, herausgerechnet werden. Dies ist über einen sogenannten Fixed-Effects-Ansatz möglich.

Durch diesen Ansatz ergibt sich ein statistisches Modell, welches es erlaubt, den Effekt von Variationen in den Gesamtkosten einer Fahrzeugspezifikation auf die monatlichen Neuzulassungszahlen für dieses Fahrzeug zu isolieren. Die Variationen in den Gesamtkosten einer Fahrzeugspezifikation über die Zeit ergeben sich zum Beispiel aus Steuerrevisionen, der Änderung des Prüfverfahrens auf das WLTP-System im September 2018 und aus Schwankungen der Kraftstoffpreise.

Die Ergebnisse zeigen, dass die über die Fahrzeugnutzungsdauer diskontierten Gesamtkosten die Verkaufszahlen einer Fahrzeugspezifikation erwartungsgemäß negativ beeinflussen: Die Elastizität hinsichtlich der Kfz-Steuer beträgt jedoch lediglich 0,06 Prozent. Dies bedeutet, dass eine Erhöhung der Kfz-Steuer um ein Prozent eine Verringerung der Verkaufszahlen um 0,06 Prozent bewirkt. Die Reaktion auf Kraftstoffpreissteigerungen ist dagegen etwas elastischer: Hier führt eine einprozentige Preiserhöhung zu Absatzeinbußen von etwa 0,27 Prozent. Darüber hinaus werden die Effekte zusätzlich noch für Zeiträume um die jeweiligen Reformzeitpunkte der Kfz-Steuer geschätzt, die die Hauptergebnisse unterstützen. Konzentriert man sich beispielsweise auf den Zeitraum von September 2017 bis März 2019 verändern sich die Elastizitäten nur leicht und betragen 0,09 Prozent für die Kfz-Steuer und 0,23 Prozent für die Kraftstoffkosten.

Hochrechnungen auf Basis der Schätzung der Elastizitäten

Auf Basis der Schätzungen des vorherigen Abschnitts werden nun Hochrechnungen erstellt, wie sich potenzielle Kfz-Steueränderungen auswirken könnten. Dabei nutzen wir die Ergebnisse des aktuellsten Zeitraums von September 2017 bis März 2019.

Zuvor ist es jedoch wichtig, die Limitationen des Verfahrens klar herauszustellen: Grundsätzlich stellen Elastizitäten nur von anderen, gleichzeitig auftretenden Effekten dar. Bei größeren Änderungen sind die geschätzten Elastizitäten daher unter Umständen nicht mehr zutreffend. Dies ist sowohl der Fall bei großen Änderungen von Preisen und Steuern als auch bei Änderungen des

Rahmens, wenn zum Beispiel neue Technologien auf den Markt kommen, die andere Kostenimplikationen mit sich bringen. Zudem können sich Präferenzen und damit auch Elastizitäten mit der Zeit ändern. Wie im vorherigen Abschnitt beschrieben, nutzen wir einen Datensatz, welcher im März 2019 endet. Das bedeutet, dass die Hochrechnungen auf diesem Zeitpunkt basieren. In der Zwischenzeit könnten sich jedoch aufgrund der Corona-Pandemie oder neuen Gegebenheiten und Infrastruktur für Elektromobilität die Einstellungen und Präferenzen bezüglich Autokaufen verändert haben.

Des Weiteren unterliegen die vorherigen Schätzungen und die folgenden Hochrechnungen einer Reihe von Annahmen. Wie vorhergehend erwähnt, nutzen wir in der Schätzung die Panelstruktur des Datensatzes aus. Der Vorteil dieses Ansatzes ist, dass wir den Kosteneffekt isolieren. Dies hat jedoch die Annahme zur Folge, dass die Substitution zwischen Fahrzeugmodellen eingeschränkt ist. Wir beobachten somit nur Substitution innerhalb eines Modells zwischen Fahrzeugen, die sich durch Ausstattung, Antrieb, Motorstärke etc. unterscheiden. Zusätzlich lässt diese Art der Schätzung keine Schätzung der Kreuzpreiselastizität zwischen verschiedenen Antriebsarten etc. zu. Wenn beispielsweise allein die Steuer für Benziner teurer wird, sollten laut ökonomischer Theorie Dieselfahrzeuge attraktiver werden. In dieser Art von Hochrechnung kann jedoch im gegebenen Beispiel nur die Reduktion des Benziner-Absatzes dargestellt werden.

Darüber hinaus haben auch Salienz und Wahrnehmung einer Steueränderung einen wichtigen Einfluss auf die Effektgröße, wie im Abschnitt zu verhaltensökonomischen Aspekten dargestellt (vgl. Kapitel 3.1.4). Von daher sind die folgenden Berechnungen mit Vorsicht zu interpretieren und sollen lediglich grobe Einblicke geben, wie sich Kfz-Steueränderungen auswirken könnten.

Wir betrachten zwei potenzielle Änderungen des aktuellen Kfz-Besteuerungssystems:

- 1. Veränderung des CO₂-Sockelwerts von 95 Gramm CO₂ pro Kilometer auf 70 Gramm CO₂ pro Kilometer oder 50 Gramm CO₂ pro Kilometer**

Eine Anpassung in dieser Ausgestaltung würde alle Verbrenner gleichermaßen treffen und mit einer Reduktion der Verkaufszahlen einhergehen. Auf

Basis der geschätzten Elastizitäten ergäbe sich bei einem Sockelwert von 70 Gramm CO₂ pro Kilometer eine Gesamtreduktion der Verkaufszahlen um circa 2,3 Prozent, wobei die Reduktion der Verkäufe der Benziner stärker ausfällt als die Reduktion der Dieserverkäufe; der CO₂-Ausstoß der neu zugelassenen Fahrzeuge würde – bei konstanter Fahrleistung je Pkw – um circa 2,5 Prozent sinken, wobei der Rückgang der Neuzulassungszahl hier der maßgebliche Treiber ist. Bei der Änderung des Sockelwerts auf 50 Gramm CO₂ pro Kilometer zeigt sich ein ähnliches Bild mit einem prognostizierten Rückgang der Neuzulassungen von circa 3,7 Prozent und einem Rückgang der CO₂-Emissionen der Neuwagenflotte von circa 3,9 Prozent.

2. Änderung des Hubraumfaktors in einen Gewichtsfaktor, bei dem α multipliziert wird mit dem Gewicht des Kfz durch 100 Kilogramm, wobei $\alpha = 9,50$ Euro für Dieselfahrzeuge, $\alpha = 2,00$ Euro für Benzinfahrzeuge, $\alpha = 2,00$ Euro für Elektrofahrzeuge angenommen wird.

Die Formel zur Berechnung der zugrundeliegenden Steuer wäre diese:

$$\text{Steuer} = \alpha \cdot (\text{Gewicht in kg} / 100) + \beta \cdot \max\{(e-T), 0\}$$

Die Prognose deutet hier auf moderate Effekte hin mit einer potenziellen Reduktion der Neuzulassungen um circa ein Prozent, welche zwar zum Großteil von weniger Neuzulassungen von Benzinern und Dieselfahrzeugen kommt, jedoch auch eine Reduktion der Verkäufe von Hybrid- und Elektrofahrzeugen mit sich bringt.

3.1.6 Kurze Zusammenfassung der Ergebnisse

- Die Kfz-Steuer in Deutschland ist eine jährlich erhobene Steuer, welche auf Basis von CO₂-Ausstoß pro Kilometer, Hubraum und Antriebsart berechnet wird. Elektroautos werden für die ersten zehn Jahre von der Kfz-Steuer befreit, danach berechnet sich die Steuer auf Basis des Gewichts des Fahrzeugs.
- Monatliche Neuzulassungen in Deutschland waren bis Ende 2019 ansteigend, seitdem leicht rückläufig, was jedoch vermutlich auf die Corona-Pandemie zurückzuführen ist. Insbesondere die Neuzulassungen von Elektroautos und Hybrid-Fahrzeugen sind stark ansteigend. Letztere haben im Jahr 2021 sogar Dieselfahrzeuge überholt.
- Der durchschnittliche CO₂-Ausstoß pro Kilometer von neuzugelassenen Pkw war bis 2016 fallend, danach gab es eine Trendumkehr und der CO₂-Ausstoß stieg bis zum Jahr 2019 wieder. Aufgrund des zunehmenden Anteils elektrischer Fahrzeuge an den Neuzulassungen setzte sich dieser Aufwärtstrend in den Jahren 2020 und 2021 jedoch nicht weiter fort.
- Die durchschnittliche Kfz-Steuer ist tendenziell ansteigend, Anfang 2019 lag die durchschnittliche Kfz-Steuer bei circa 196 Euro, während sie im Jahr 2011 bei 162 Euro lag. Auch hier ist jedoch aufgrund des zunehmenden Anteils elektrischer Fahrzeuge an den Neuzulassungen in Zukunft wieder eine Abnahme zu erwarten.
- Andere europäische Staaten, wie beispielsweise Norwegen und Frankreich, erheben einen Großteil der Steuerlast beim Kauf beziehungsweise der Erstzulassung eines Autos. Insgesamt sind die Kfz-Steuern in Norwegen und Frankreich deutlich höher als in Deutschland.
- Verschiedene verhaltensbedingte Verzerrungen können dazu führen, dass die Kfz-Steuer in ihrer derzeitigen Form nicht oder nicht vollständig beim Kauf eines Autos berücksichtigt wird. Ursächlich hierfür könnte sein, dass Informationen zur Kfz-Steuer nicht hinreichend sichtbar („salient“) sind. Zudem sind viele Menschen tendenziell kurzsichtig und vernachlässigen zukünftige Kosten bei einer Kaufentscheidung. Auch Informationen, deren Beschaffung Mühe bedeutet, können weniger berücksichtigt werden. Des Weiteren können systematische Fehleinschätzungen von Sachverhalten und Kosten eine wichtige Rolle spielen. So deuten Studien an, dass die Kfz-Steuer systematisch unterschätzt wird.
- Berechnungen für die Elastizität der Kfz-Steuer und der Kraftstoffkosten zeigen, dass insbesondere die Elastizität der Kfz-Steuer sehr niedrig ist und diese somit von Autokäufer:innen nur sehr wenig berücksichtigt wird. Darauf basierende Prognosen deuten für verschiedene Änderungen der Kfz-Steuerberechnung innerhalb des bestehenden Systems daher auf eher moderate Effekte auf die Neuzulassungen hin.

3.2 Dienstwagenbesteuerung

FiFo

Die Gewährung eines Dienstwagens auch zur privaten Nutzung ist eine zusätzliche Leistung zum regulären Einkommen. Die sehr günstige steuerliche Behandlung des sogenannten geldwerten Vorteils der Dienstwagnutzung trägt wesentlich zur Attraktivität eines solchen Entlohnungsmodells bei. Die Pauschalregelung gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 4 Satz 2 des Einkommensteuergesetzes (EStG) – die sog. Ein-Prozent-Regelung – dient der bürokratischen Vereinfachung für alle Beteiligten. Bei jeder Pauschalregel ist der Nutzen durch die Vereinfachung mit den sozialen und fiskalischen Kosten der Pauschalierung abzuwegen. Die enormen „Steuerspar“-Potenziale der Ein-Prozent-Regelung haben sie mittlerweile zu einer großen faktischen Steuervergünstigung wachsen lassen (FiFo, 2011; Copenhagen Economics, 2011; FÖS, 2016). Im Falle der Dienstwagenbesteuerung zeigt sich, dass eine derartige Übervereinfachung Anreize setzt, die ökologischen Zielen und Kriterien der Verteilungsgerichtigkeit entgegenlaufen.

Daher sind Optionen einer Reform der Dienstwagenbesteuerung auszuloten, die mit grundlegenden Prinzipien der Steuergerechtigkeit sowie ökologischen Anreizzielen kompatibel sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die entsprechenden Passagen des Einkommensteuerrechts bereits heute teils sehr umfängliche Sonderregeln für Elektrofahrzeuge umfassen. Auch wenn der bürokratische Aufwand für Behörden und Besteuerete nicht unverhältnismäßig wachsen soll, muss ein gewisses Maß an sachgerechter Differenzierung vorgenommen werden, wenn Übervereinfachung grobe Fehlsteuerungen generiert. Abschnitt 3.2.4 beschreibt die adversen Anreizwirkungen der aktuellen Ausgestaltung in Bezug auf verschiedene fiskalische und ökologische Ziele im Einzelnen.

Zunächst skizzieren Abschnitt 3.2.1 bis 3.2.3 das aktuelle Regelwerk, die Datenlage sowie einen internationalen Vergleich der Dienstwagenbesteuerung. Reformoptionen werden in Teilbericht B auf Grundlage dieses Kapitel erörtert.

3.2.1 Status quo Deutschland: Instrument und Herkunft

Die „Dienstwagenbesteuerung“ ist kein separater Steuertatbestand. Vielmehr subsummieren sich unter diesem

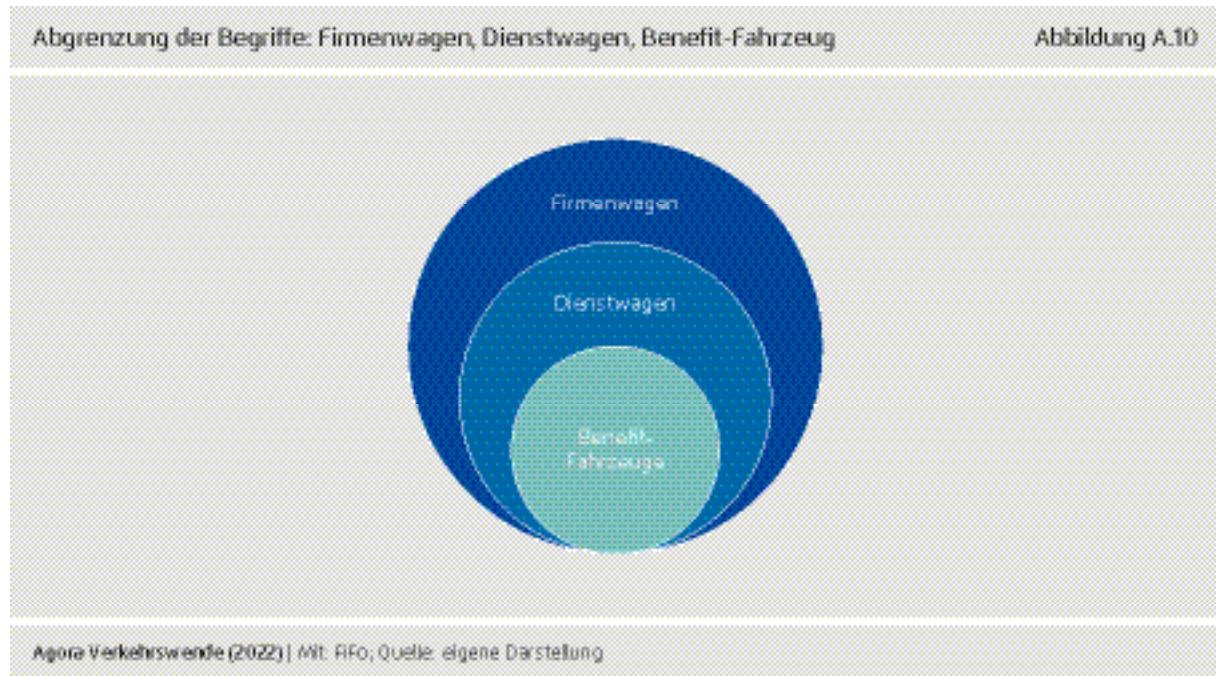
Begriff steuerliche Sonderregelungen in der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer sowie der Umsatzsteuer.

Zunächst zu unterscheiden – systematisch sowie statistisch – sind private Zulassungen und gewerbliche Zulassungen; letztere benennen wir auch als Zulassung von *Firmenwagen*. Werden Firmenfahrzeuge ausschließlich zu unternehmerischen Zwecken genutzt, besteht keine Problematik in den aktuellen Steuervorschriften in dem Sinne, dass die Regelungen den grundlegenden Prinzipien in der Steuersystematik beziehungsweise finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben folgen: Die Fahrzeuge gelten regulär als Betriebsvermögen und werden steuerlich entsprechend behandelt, sei es im Rahmen der Absetzung für Abnutzung (Afa), der umsatzsteuerlichen Handhabung im Rahmen des Vorsteuerabzugs oder der Abzugsfähigkeit bei der Ermittlung der Steuerschuld des Unternehmens (je nach Art Einkommensteuer oder Körperschaftsteuer).¹⁴

Werden gewerblich zugelassene Firmenwagen auch zu privaten Zwecken genutzt, sei es von Selbstständigen beziehungsweise Unternehmern oder Arbeitnehmenden, besteht eine private Nutzung eines Firmenwagens. Ein solches nicht ausschließlich dienstlich genutztes Fahrzeug bezeichnen wir im Weiteren als *Dienstwagen*. In einigen Fällen wird ein Kfz auch als Teil der Entlohnung gewährt, obwohl es zur Ausübung der beruflichen Tätigkeit nicht benötigt oder genutzt wird. In einem solchen Fall gilt es als reines *Benefit-Fahrzeug* (vgl. Abbildung A.10).

Das vorliegende Gutachten konzentriert sich auf die Teilmenge der Dienstwagen; reine Firmenwagen werden nicht betrachtet. Deutliche Fehlanreize rufen die aktuellen steuerlichen Regelungen nämlich nur dann hervor,

¹⁴ Im Fall eines Leasings des Fahrzeugs durch den Arbeitgeber werden die Leasingraten anstelle der Absetzung für Abnutzung (Afa) als Betriebsausgaben angesetzt. Systematisch ist hier zu unterscheiden zwischen zivilrechtlichem und wirtschaftlichem Eigentum. Nach § 39 Abs. 1 AO gilt der Leasingnehmende zivilrechtlich als Eigentümer:in, wenn er die Nutzungsgewalt über die Sache hat und den Leasinggebenden von der Nutzung ausschließen kann. Im Handelsrecht ist der wirtschaftliche Eigentumsbegriff in § 246 Abs. 1 Satz 2 HGB definiert.



wenn dienstliche Fahrzeuge teilweise oder vollständig privat genutzt werden.

Wird Betriebseigentum privat genutzt, so muss der Wert dieser Nutzung grundsätzlich dem Begünstigten als Einkommen angerechnet und entsprechend auch im Rahmen seiner Einkommensteuer und seiner Sozialversicherungsbeiträge berücksichtigt werden. Dies gilt nicht nur im Fall von Kfz, sondern ebenso bei der Überlassung von Wohnraum und vielem mehr. Der Geldwert, der dem Einkommen für die Nutzung des Unternehmenseigentums hinzugerechnet wird, ist der sogenannte *geldwerte Vorteil* der Nutzung. Während sich bei manchen Gütern oder Leistungen der geldwerte Vorteil objektiv bestimmen lässt, ist dies bei anderen nicht trivial.

Im Fall der privaten Nutzung eines Dienstwagens stehen nach § 6 Abs. 1, Nr. 4 Satz 2 bis 4 EStG zwei Möglichkeiten zur Verfügung, den geldwerten Vorteil zu quantifizieren. Eine Möglichkeit besteht darin, ein Fahrtenbuch zu führen. Bei einer solchen Einzelabrechnung muss jede Fahrt mit ihrem Zweck lückenlos dokumentiert werden. Ein elektronisches Fahrtenbuch darf keine nachträglichen Änderungen zulassen beziehungsweise muss diese transparent nachvollziehbar machen. Die zweite Möglichkeit besteht in einer pauschalen Anrechnung des

geldwerten Vorteils. Die seit 1996 bestehende Pauschalregelung bemisst den geldwerten Vorteil als monatlich ein Prozent des Bruttolistenpreises des Fahrzeugs zum Zeitpunkt der Erstzulassung.¹⁵

Für die steuerliche Erfassung muss unterschieden werden, ob ein *Selbstständiger* seinen Dienstwagen auch

¹⁵ Zugrunde gelegt wird stets der Listenpreis zuzüglich Sonderausstattung und Umsatzsteuer. Im Folgenden wird vereinfachend nur der Terminus des Listenpreises verwendet. Weiterhin werden Fahrten zwischen Wohnung und Arbeit nach § 4 Abs. 5, Nr. 6 EStG mit einer Monatspauschale von 0,03 Prozent des Bruttolistenpreises pro Kilometer versteuert. Arbeitnehmer, die weniger als 180 Fahrten zwischen Wohnung und Arbeit im Jahr vollziehen, können mit einer Tagespauschale von 0,002 Prozent rechnen. Fahrten zu einer Zweitwohnung müssen mit 0,002 Prozent des Bruttolistenpreises pro Kilometer zusätzlich versteuert werden. Schließlich ist in wenigen Fällen auch die Kostendeckelung zu beachten: Entstehen dem Unternehmen nur geringe Kfz-Kosten (beispielsweise da der Firmenwagen vollständig abgeschrieben ist), kann der private Nutzungsanteil nach der Ein-Prozent-Regelung über den tatsächlichen Kosten liegen. In solchen Fällen wird der private Nutzungsanteil auf diese tatsächlichen Kosten begrenzt.

privat nutzt, oder ob das Fahrzeug einem *Angestellten* zur Verfügung gestellt wird. Im Fall eines Selbstständigen, der sein Fahrzeug zum Beispiel zu 40 Prozent privat nutzt, gilt dieser Nutzungsanteil als nicht abziehbare Betriebsausgabe. Da die Kosten des betrieblich angeschafften Fahrzeugs handelsrechtlich automatisch als Betriebsausgabe anfallen, müssen sie steuerlich wieder zugerechnet werden. Auf diese Weise wird die private Veranlassung außerbilanziell abgebildet und somit steuerlich korrigiert. Im Fall eines Unternehmens, welches den Dienstwagen einem Angestellten überlässt, gelten alle Betriebsausgaben im Zusammenhang mit dem Fahrzeug als betrieblich veranlasst und in voller Höhe absetzbar; eine alternative Lohnzahlung wäre ebenso als Betriebsausgabe abzugsfähig.

Seit 2019 gibt es gesonderte begünstigende Regelungen für Plug-in-Hybride sowie Elektrofahrzeuge. Ziel dieser Vergünstigungen ist es, einen Anreiz für die Wahl von Fahrzeugen mit alternativen Antrieben seitens der Dienstwagennutzer:innen zu setzen. Das Regelwerk sowie diverse Grenzwerte wurden seitdem mehrfach angepasst. Anstatt der Ein-Prozent-Regelung gibt es seit Anfang 2020 eine 0,25-Prozent-Regelung für reine Elektrofahrzeuge. Voraussetzung ist, dass der Bruttolistenpreis unter 60.000 Euro liegt und das Fahrzeug nach Dezember 2018 angeschafft wurde. Für höherpreisige reine Elektrofahrzeuge werden 0,5 Prozent des Listenpreises angesetzt. Diese Regelungen gelten vorerst bei Anschaffung des Fahrzeugs vor dem 1. Januar 2031, der Koalitionsvertrag sieht jedoch eine Begrenzung der aktuellen Regelung bis Ende 2025 vor. Rein elektrische Fahrzeuge mit Anschaffung ab 2026 sollen gemäß Koalitionsvertrag einheitlich mit 0,5 Prozent des Listenpreises bemessen werden.

Weiterhin gilt die am 1. Januar 2019 eingeführte 0,5-Prozent-Regelung für Plug-in-Hybride.¹⁶ Allerdings haben sich hier die Voraussetzungen für Fahrzeuge, die künftig angeschafft werden, verschärft. Die nach dem 31. Dezember 2021 angeschafften Fahrzeuge dürfen den Grenzwert von 50 Gramm CO₂ pro Kilometer nicht überschreiten oder die Reichweite des Fahrzeugs unter ausschließlicher Nutzung der elektrischen Antriebsmaschine muss mindestens 60 Kilometer betragen. Ab einer Anschaffung nach dem 31. Dezember

2024 muss die Reichweite mindestens 80 Kilometer betragen.¹⁷ Diese Verschärfung der Regelung zur Reichweite soll laut Koalitionsvertrag der Ampel-Parteien auf August 2023 vorgezogen werden. Der Koalitionsvertrag sieht zudem schärfere Voraussetzungen für die Vergünstigungen derart vor, dass Plug-in-Hybride als Firmenwagen nur noch dann ermäßigt besteuert werden können, wenn sie überwiegend, das heißt mindestens zu 50 Prozent elektrisch gefahren werden. Wird der elektrische Fahranteil nicht nachgewiesen, wird das Fahrzeug regelbesteuert, das heißt zu einem Prozent. Wie der Nachweis und die Kontrolle erfolgen sollen, ist jedoch nicht erläutert.

Die Vergünstigungen für Plug-in-Hybride und reine Elektrofahrzeuge im Rahmen der Listenpreismethode gelten analog bei Wahl der Fahrtenbuchmethode.

Die genauen steuerlichen Regelungen – und somit auch ihre Wirkungen – unterscheiden sich deutlich, je nachdem ob Selbstständige beziehungsweise Unternehmer:innen selbst ein Fahrzeug privat und beruflich nutzen, oder ob es im Angestelltenverhältnis zur Verfügung gestellt wird.

Selbstständige

Im Fall Selbstständiger gilt der Privatnutzungsanteil betrieblichen Vermögens – wie zum Beispiel auch eines Dienstwagens – als Entnahme und ist entsprechend mit dem Teilwert anzusetzen (§ 6 Abs. 1, Nr. 4 Satz 1 EstG). Für Selbstständige gilt, dass der betriebliche Nutzungsanteil des Dienstwagens mindestens 50 Prozent betragen muss, um die pauschale Ermittlung des geldwerten Vorfalls anwenden zu können. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass das Fahrzeug zum überwiegenden Teil tatsächlich dienstlich genutzt wird und als Betriebsvermögen zur Berufsausübung notwendig ist. Die Regelung soll dazu führen, dass hohe steuerliche Vergünstigungen durch ein Ansetzen der Pauschalmethode bei gleichzeitig

¹⁷ Bei Elektrofahrzeugen, die vor Dezember 2018 angeschafft wurden, ist der zu versteuernde Anteil des Bruttolistenpreises anhand der Batteriekapazität in kWh zu mindern. Dabei werden vom Bruttolistenpreis 500 Euro pro kWh der Batteriekapazität abgezogen. Die Minderung pro Fahrzeug kann maximal 10.000 Euro betragen. Bei Autos, die nach dem 31. Dezember 2013 zugelassen wurden, mindern sich die 500 Euro um 50 Euro pro Jahr und der Höchstbetrag pro Fahrzeug um 500 Euro jährlich.

16 Im Jahr 2019 galt diese auch für Elektrofahrzeuge.

geringer betrieblicher Nutzung vermieden werden. In der Praxis ist die Kontrolle des Anteils betrieblicher Nutzung jedoch schwierig.¹⁸

Arbeitnehmer:innen

Wird Angestellten ein Fahrzeug zur privaten Nutzung überlassen, so können die Arbeitnehmer:innen ihren privaten Nutzungsanteil ebenfalls wahlweise durch ein Fahrtenbuch oder die Ein-Prozent-Methode steuerlich geltend machen. In einigen Fällen wird Angestellten zusätzlich eine Tankkarte zur Verfügung gestellt, sodass ihnen ein „Flatrate-Fahren“ ohne Zusatzkosten ermöglicht wird. Des Weiteren sind die Vorgaben der Ein-Prozent-Methode für Arbeitnehmer:innen weniger restriktiv als für Selbstständige: Die beruflichen Fahrten müssen nur mindestens zehn Prozent der Gesamtkilometer ausmachen, wobei die Fahrten zum Arbeitsplatz als beruflich gelten.

Arbeitgeber

Die Wahl der Abrechnungsmethode determiniert zudem, wie die Kosten des zur Verfügung gestellten Dienstwagens auf Seite des Unternehmens wirken. Die Pauschalanrechnung ist auch für den Arbeitgeber vorteilhaft. So muss er nur auf den geldwerten Vorteil nach Ein-Prozent-Methode Sozialversicherungsbeiträge entrichten, und kann das Fahrzeug gleichzeitig vollständig linear über sechs Jahre abschreiben. Zudem können die weiteren Ausgaben zum Beispiel für Versicherung und gegebenenfalls Kraftstoff vollständig als Kosten steuerlich vom Ertrag abgezogen werden, unabhängig davon, ob sie für private oder berufliche Nutzung anfallen. Das mindert den administrativen Aufwand des Unternehmens spürbar. Insofern laufen die Interessen von Arbeitgebern und Arbeitnehmenden hier in dieselbe Richtung: Für beide ist die Pauschalregelung von Vorteil

18 Ein Selbständiger muss einmalig nachweisen, dass das Fahrzeug überwiegend betrieblich genutzt wird: „Sind solche Unterlagen nicht vorhanden, können Sie die überwiegende betriebliche Nutzung auch durch formlose und zeitnahe Aufzeichnungen über einen repräsentativen, zusammenhängenden Zeitraum von drei Monaten glaubhaft machen. Dabei reichen bereits Angaben über die betrieblich veranlassten Fahrten mit dem jeweiligen Anlass, der zurückgelegten Strecke sowie den Kilometerständen zu Beginn und Ende des Aufzeichnungszeitraums aus. Es kommt also nicht entscheidend darauf an, ob ein ordnungsgemäßes Fahrtenbuch vorliegt.“ (Deubner, 2009).

und dies – gemäß der Natur jeder Pauschalierung – umso mehr, je größer der tatsächliche Anteil privater Fahrten ist. Durch intensive private Nutzung erhöhen Arbeitnehmende ihren geldwerten Vorteil, zahlen aber unverändert gemäß der pauschalen Steuerregel. Für Arbeitgeber gilt das analog mit Blick auf die pauschalierte Grundlage der Sozialabgaben.

Wird der Dienstwagen explizit als Lohnbestandteil genutzt, so fällt für den Arbeitgeber auch die Umsatzsteuer an. Denn in diesem entgeltlichen Fall der Fahrzeugüberlassung zu Privatzwecken des Personals liegt ein tauschähnlicher Umsatz (vereinfacht ausgedrückt: Tausch von Arbeitsleistung gegen Fahrzeugnutzung) gemäß § 3 Abs. 12 S. 2 UStG vor. Aus Vereinfachungsgründen ist es zulässig, für die umsatzsteuerliche Bemessungsgrundlage anstelle der Ausgaben von den lohnsteuerrechtlichen Werten auszugehen, die dann als Bruttowerte anzusehen sind, aus denen die Umsatzsteuer herauszurechnen ist. Die Grundlage für die Ermittlung der Bemessungsgrundlage ist die Ein-Prozent-Methode oder die Fahrtenbuchmethode.

Hierbei ist bei der Ein-Prozent-Methode die Umsatzsteuer für das Fahrzeug gemäß dem Bruttolistenpreis bei der Berechnung des zu versteuernden geldwerten Vorteils miteinzubeziehen, eine Kürzung des inländischen Listenpreises für Elektro- und Hybrid-Fahrzeuge erfolgt jedoch nicht. Aus dem so ermittelten Wert ist die Umsatzsteuer herauszurechnen, ein pauschaler Abschlag für nicht mit Vorsteuer belastete Ausgaben ist dabei nicht zulässig.

Bei der Fahrtenbuchregelung ist das ermittelte Nutzungsverhältnis zwischen privaten und beruflichen Fahrten bei der Verteilung der gesamten Aufwendungen (netto) für die Umsatzsteuer zugrunde zu legen. Es erfolgt keine Kürzung um Aufwendungen für Batteriesysteme bei Elektro- oder Hybrid-Fahrzeugen (Bundesfinanzministerium, 2014).¹⁹

Die Behandlung von Dienstwagengestellungen in der Umsatzsteuer der Unternehmen ist, wie deutlich wird, nicht dazu angetan, Einfachheit und Rechtssicherheit der einzelnen Umsatzsteuererklärungen zu verbessern. Auch führen Dienstwagen hier zu keiner umsatzsteuer-

19 Vgl. Umsatzsteuer-Anwendungserlass zu § 15 UstG, 15.23 Abs. 10 f.

lichen Begünstigung der Unternehmen; es wird schlicht die (nicht immer einfache) Umsatzsteuersystematik angewendet.

3.2.2 Status quo: Daten und deskriptive Statistik

Bei der Betrachtung der zugelassenen Fahrzeuge nach Haltern liefert das Kraftfahrtbundesamt jährliche Daten. In Deutschland waren am 1. Januar 2022 48,5 Millionen Pkw zugelassen. Hiervon waren 5,2 Millionen gewerblich gehaltene Pkw. Dies entspricht einem Anteil von 11 Prozent am Fahrzeugbestand. Im Vergleich zum Jahr 2011 sind sowohl die absolute Anzahl als auch der Anteil gewerblich zugelassener Pkw gewachsen: 2011 waren 4,1 Millionen Pkw gewerblich zugelassen, was einem Anteil von 10 Prozent entsprach. (Kraftfahrtbundesamt, 2020a; Kraftfahrtbundesamt, 2020b).

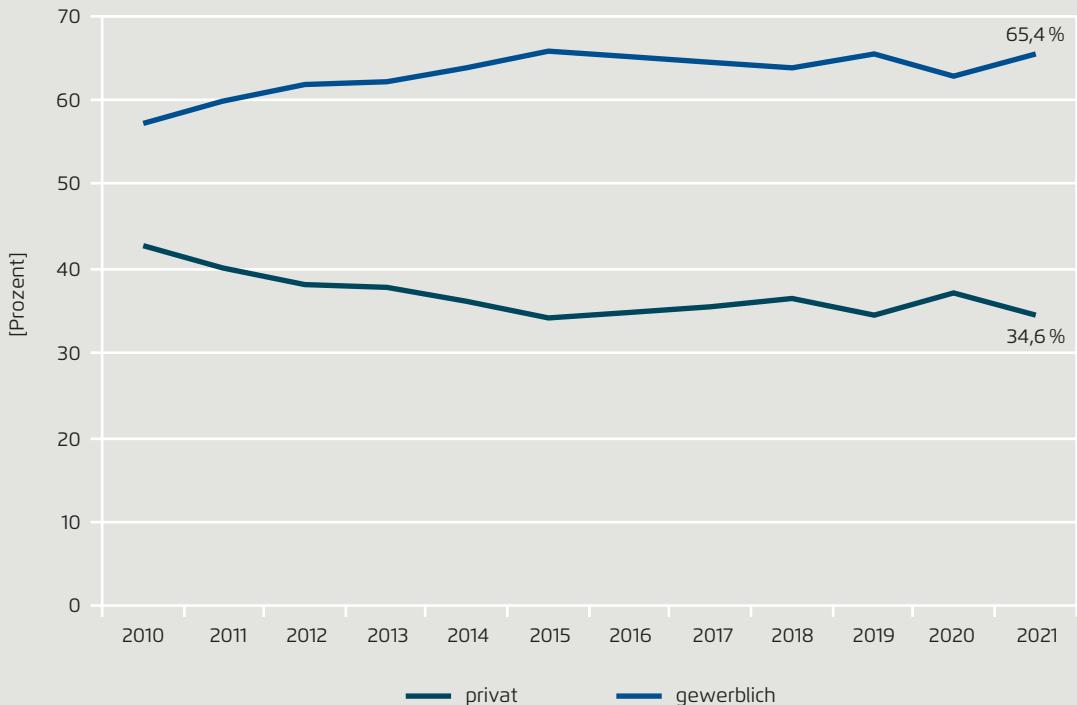
Während 2010 57 Prozent der neu zugelassenen Fahrzeuge gewerblich registriert wurden, betrug der Anteil

der gewerblich zugelassenen Fahrzeuge 2021 bereits 65,4 Prozent – zwei Drittel der Neuzulassungen sind somit am aktuellen Rand gewerblich (vgl. Abbildung A.11).

Firmenwagen dominieren also bei den Neuzulassungen; sie machen aber weiterhin nur einen geringen (wenn auch steigenden) Anteil des Fahrzeugbestands aus. Grund dafür ist, dass die meisten Firmenwagen nach wenigen Jahren in den Gebrauchtwagenmarkt übergehen und fortan privat gehalten werden. Gleichzeitig bedeutet der große Anteil von Firmenwagen an den Neuzulassungen, dass diese die Zusammensetzung des Fahrzeugbestandes auf Jahre entscheidend prägen.

Im Bereich der gewerblichen Zulassungen werden knapp 40 Prozent der Fahrzeuge durch Händler und Hersteller und 16 Prozent durch Mietwagenfirmen angemeldet (Transport & Environment, 2021). Die restlichen 45 Pro-

Gewerblicher und privater Halteranteil an den Neuzulassungen im Zeitraum 2010 bis 2021 Abbildung A.11



Agora Verkehrswende (2022) | Mit: FiFo; Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Daten des Kraftfahrtbundesamtes

zent gehören der sogenannten *True Fleet* an, worunter beispielsweise Pkw, die an Privatpersonen verleast werden, Dienstwagen und Fahrzeuge der öffentlichen Hand fallen (Transport & Environment, 2021).

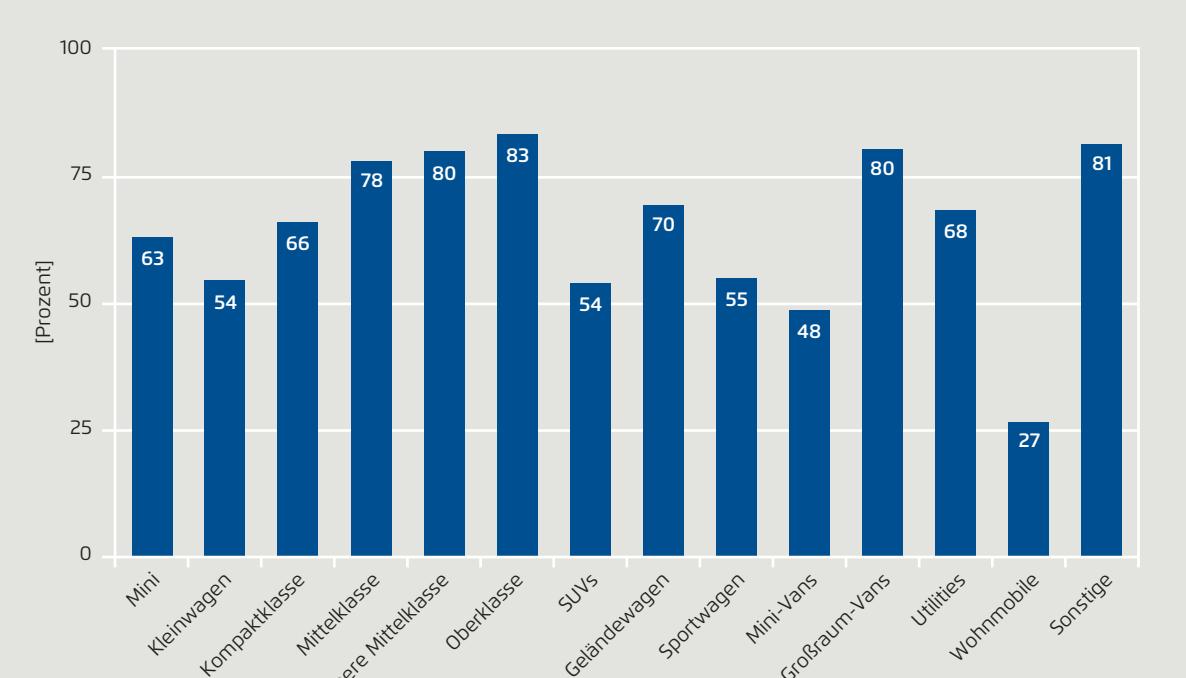
Unter den gewerblich zugelassenen Fahrzeugen sind fast alle Fahrzeugklassen vertreten. Abbildung A.13 stellt die Neuzulassungen aller Firmenwagen nach Segmenten dar. Es wird deutlich, dass der Anteil an gewerblich zugelassenen Fahrzeugen je nach Segment stark variiert. Der Durchschnittswert von 65,5 Prozent wird insbesondere in der (oberen) Mittelklasse, der Oberklasse und bei Großraum-Vans mit Anteilswerten von jeweils etwa 80 Prozent deutlich übertroffen (Abbildung A.12). Insgesamt zeigt sich, dass Firmenwagen im Vergleich zu Privatwagen überproportional häufig aus den Segmenten der relativ großen und teuren Fahrzeuge stammen.

Betrachtet man die relative Verteilung auf Fahrzeugsegmente innerhalb der Gruppe der gewerblich zugelassenen Fahrzeuge, so zeigt sich, dass Kompaktwagen den größten Anteil ausmachen (vgl. Abbildung A.13). Oberklassewagen werden zwar überproportional häufig gewerblich zugelassen, machen jedoch innerhalb der Gruppe der Firmenwagen einen geringen Anteil aus. Auffallend ist jedoch der relative Anteil an SUVs und Geländewagen von zusammen circa 30 Prozent, der den Anteil an Kompaktwagen von 21 Prozent deutlich übersteigt.

Zusätzlich zum überproportionalen Anteil von großen, schweren Pkw unter gewerblich zugelassenen Fahrzeugen werden diese mehr gefahren und stoßen somit akkumuliert mehr CO₂ aus als privat gehaltene Fahrzeuge (Transport & Environment, 2021). Dieser empirische Befund deckt sich mit den nachfolgenden theoretischen Überlegungen zu den spezifischen Anreizen, die aus der Dienstwagenbesteuerung im Status quo erwachsen. Die

Anteil der gewerblichen Halter in verschiedenen Fahrzeugsegmenten bei Neuzulassungen im Jahr 2019

Abbildung A.12



Agora Verkehrswende (2022) | Mit: FiFo; Daten: Darstellung für das Jahr 2019, da für das Jahr 2020 durch Corona-Sondereffekte auf der desaggregierten Ebene wenig repräsentativ; Daten für 2021 bei Studienabschluss noch nicht vorliegend; Quelle: eigene Darstellung auf Basis von KBA-Daten

aktuellen Regelungen verursachen demnach vermehrt negative ökologische Externalitäten aufgrund von zwei Effekten: Zum einen wird die Wahl besonders emissionsintensiver Fahrzeuge begünstigt, zum anderen werden Dienstwagen besonders intensiv genutzt (vgl. hierzu Abschnitt 3.2.4).

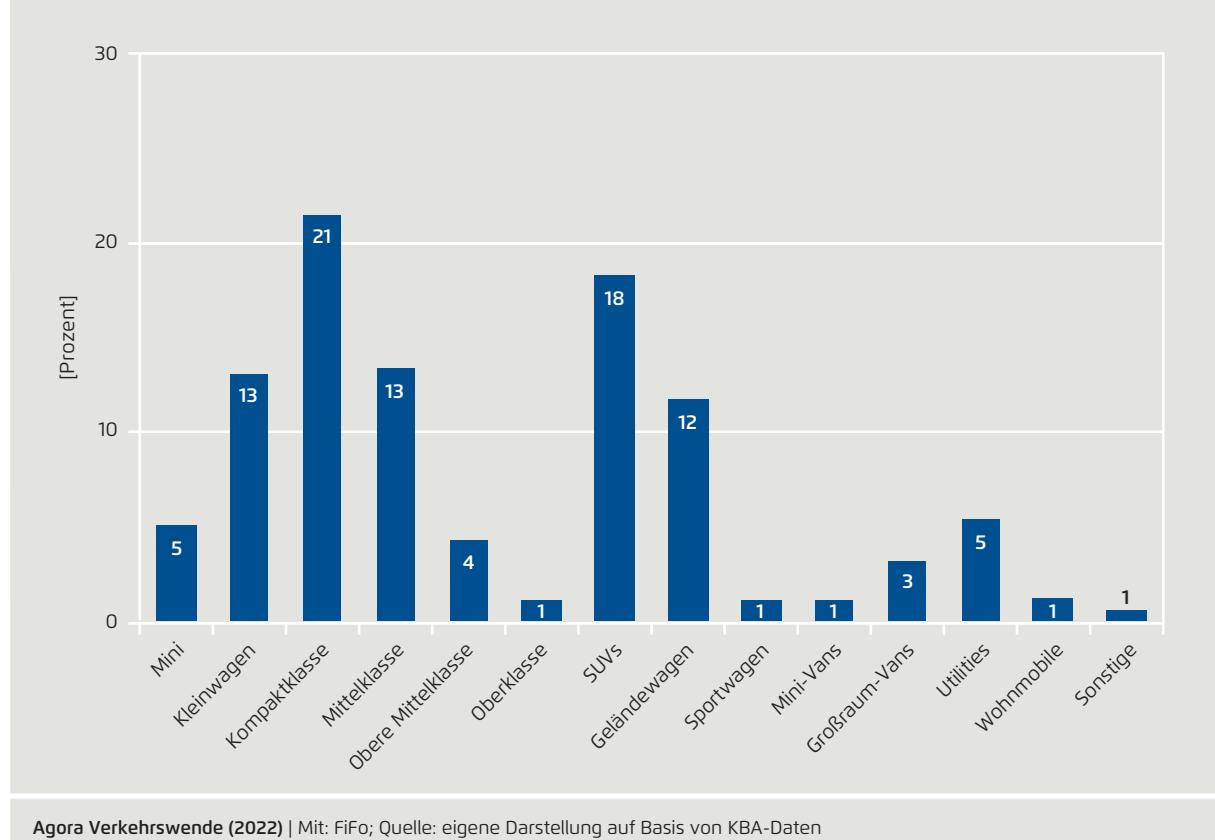
Die Datenlage erlaubt keine Abgrenzung der gewerblich zugelassenen Fahrzeuge nach der Möglichkeit der privaten Nutzung. Dies bedeutet, dass sich die gewerblich zugelassenen Fahrzeuge nicht klar trennen lassen nach reinen Firmenwagen, die ausschließlich betrieblich genutzt werden, und Dienstwagen, die auch (oder im Fall von reinen Benefit-Fahrzeugen ausschließlich) privat genutzt werden (vgl. Abschnitt 3.1.1 sowie Abbildung A.10). Ebenso wenig lässt sich anhand der Daten erkennen, wer welche Dienstwagen zu welchen Anteilen privat oder beruflich nutzt. Anzunehmen ist, dass Kurierdienste, Polizei, Rettungsdienste, Pflegedienste

sowie einige weitere Branchen ihre Fahrzeuge (beinahe) ausschließlich dienstlich nutzen. Auf der anderen Seite stehen Dienstwagennutzer:innen, die ihre Dienstwagen beinahe ausschließlich privat nutzen und ein konkretes Modell rein auf Basis persönlicher Vorlieben wählen. Hierzu gibt es jedoch keine transparente öffentliche Statistik. Daher ist eine klare Unterteilung zwischen Dienstwagen und reinen Firmenwagen auf diesem Weg nicht möglich. Schätzungen aus anderen Studien legen jedoch nahe, dass Dienstwagen, die auch privat genutzt werden, ein Fünftel bis ein Viertel der Pkw-Neuzulassungen ausmachen (Öko-Institut, 2020; Transport & Environment, 2021).

Es ist davon auszugehen, dass sich die Struktur der Neuzulassungen zwischen reinen Firmenwagen und privat (mit-)genutzten Dienstwagen unterscheidet. So dürften die auch innerhalb der gewerblichen Zulassungen mit einem hohen Anteil vertretenen Kleinwagen und Kom-

Verteilung der gewerblichen Neuzulassungen auf die Segmente im Jahr 2019

Abbildung A.13



paktklasse-Pkw häufig als reine Firmenwagen eingesetzt werden, zum Beispiel im Rahmen der ambulanten Pflegedienste. Der hohe und zuletzt deutlich gestiegene Anteil an SUV lässt sich jedoch schwer einer entsprechenden Branche zuordnen.

Erkenntnisse jenseits der öffentlichen Statistik liefern Haushaltsbefragungen. Laut einer Erhebung des Deutschen Mobilitätspansels (MOP) werden 70 Prozent der Dienst- und Firmenwagen aus der Stichprobe der privaten Haushalte sowohl privat als auch gewerblich genutzt (Karlsruher Institut für Technologie, 2020). Einen weiteren Einblick in die Dienstwagennutzung privater Haushalte in Deutschland ermöglichen die Daten der SOEP-Befragung aus dem Jahr 2018. Konkret wurde dabei Teilnehmenden im Personenfragebogen, die angegeben haben, erwerbstätig zu sein, die folgende Frage mit den entsprechenden Antwortoptionen gestellt: „Erhalten Sie von Ihrem Arbeitgeber zum Gehalt noch andere Zusatzleistungen?“ Bezogen auf alle Befragten geben drei Prozent der Befragten an, zusätzlich zum Gehalt noch einen „Firmenwagen für private Nutzung“ zu erhalten.

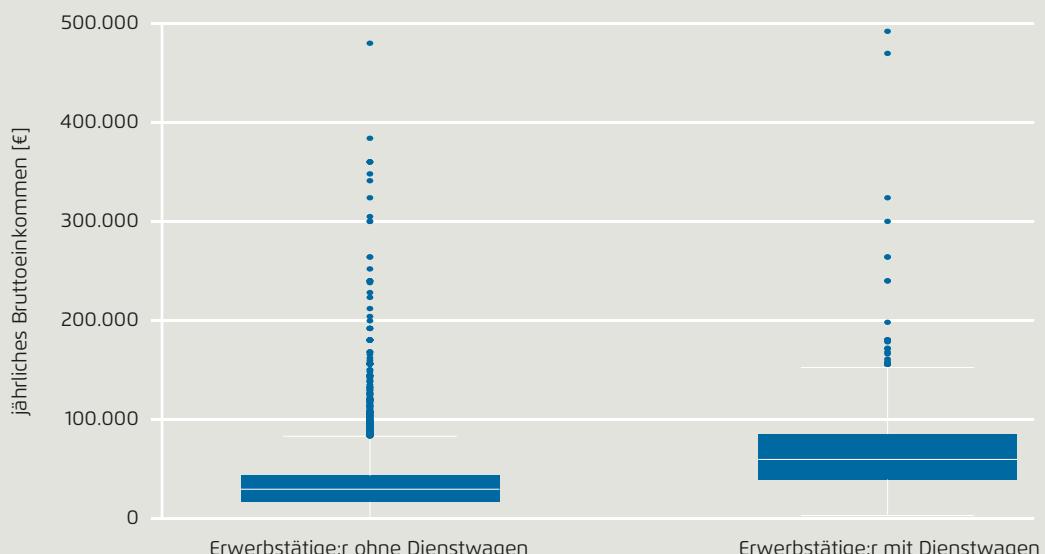
Dieser Wert ist in den SOEP-Befragungswellen 2015 bis 2018 recht stabil geblieben. Er ist jedoch aufgrund der konkreten Formulierung vorsichtig zu interpretieren, da nur nach einer Zusatzleistung zum Gehalt („on top“) gefragt wird. Zudem ist die Frage sinnvoll nur von abhängig Beschäftigten beantwortbar, es werden aber *alle* Erwerbstätigen (auch Selbstständige) befragt. Die tatsächliche private Nutzung von Dienstwagen durch Erwerbstätige wird deswegen durch diese Zahl vermutlich deutlich unterschätzt.

Auf Basis des SOEP-Datensatzes von 2018 lassen sich darüber hinaus Aussagen dazu treffen, welche persönlichen Eigenschaften Nutzer:innen von Dienstwagen haben. Faktoren, die den Anteil der Personen mit einem Dienstwagen zur privaten Nutzung erhöhen, sind Geschlecht (deutlich mehr Männer als Frauen nutzen einen Dienstwagen auch privat), ein höheres Alter und ein höheres Einkommen.

Abbildung A.14 zeigt die Boxplots der jährlichen Bruttoeinkommen von erwerbstätigen Personen nach Dienst-

Perzentile der Einkommensverteilung von Erwerbstätigen ohne und mit Dienstwagen im Jahr 2018

Abbildung A.14



Agora Verkehrswende (2022) | Mit: FiFo & RWI; Daten: Erwerbstätige mit Einkommen von mehr als 500.000 Euro sind nicht enthalten; Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von SOEP (2018)

Verteilung der jährlichen Bruttoeinkommen für Erwerbstätige ohne und mit Dienstwagen im Jahr 2018

Tabelle A.3

	Erwerbstätige ohne Dienstwagen	Erwerbstätige mit Dienstwagen
Durchschnitt	34.775 €	66.584 €
Median	30.960 €	59.508 €
Min.	5.004 €	5.400 €
Max.	840.000 €	720.000 €

Agora Verkehrswende (2022) | Mit: FiFo & RWI; Quelle: eigene Darstellung auf Basis von SOEP (2018)

wagenbesitz aufgeschlüsselt, in dieser grafischen Darstellung sind Ausreißer mit einem Einkommen von mehr als 500.000 Euro nicht enthalten. Es lässt sich dabei ablesen, dass das Medianeinkommen derer mit einem Dienstwagen mit knapp 60.000 Euro brutto jährlich im Vergleich fast doppelt so hoch liegt wie das derer ohne Dienstwagen mit knapp 31.000 Euro (siehe auch Tabelle A.3).

In Abbildung A.15 sind die entsprechenden Boxplots für Personen in einem Anstellungsverhältnis dargestellt. Damit werden beispielsweise Selbstständige aus der Betrachtung exkludiert. Es zeichnet sich ein ähnliches Bild ab: Auch bei der Fokussierung auf Angestellte findet sich der deutliche Unterschied im Einkommen der Angestellten mit und ohne Dienstwagen; siehe dazu auch Tabelle A.4. Dienstwagen sind somit häufiger in höheren Einkommensklassen zu finden als in niedrigeren.

Perzentile der Einkommensverteilung für angestellte Personen ohne und mit Dienstwagen im Jahr 2018

Abbildung A.15



Agora Verkehrswende (2022) | Mit: FiFo & RWI; Daten: Angestellte mit Einkommen von mehr als 500.000 Euro sind nicht enthalten; Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von SOEP (2018)

Verteilung der jährlichen Bruttoeinkommen für Personen in einem Anstellungsverhältnis im Jahr 2018

Tabelle A.4

	Angestellte ohne Dienstwagen	Angestellte mit Dienstwagen
Durchschnitt	34.939 €	69.354 €
Median	31.200 €	63.600 €
Min.	5.004 €	5.400 €
Max.	384.000 €	492.000 €

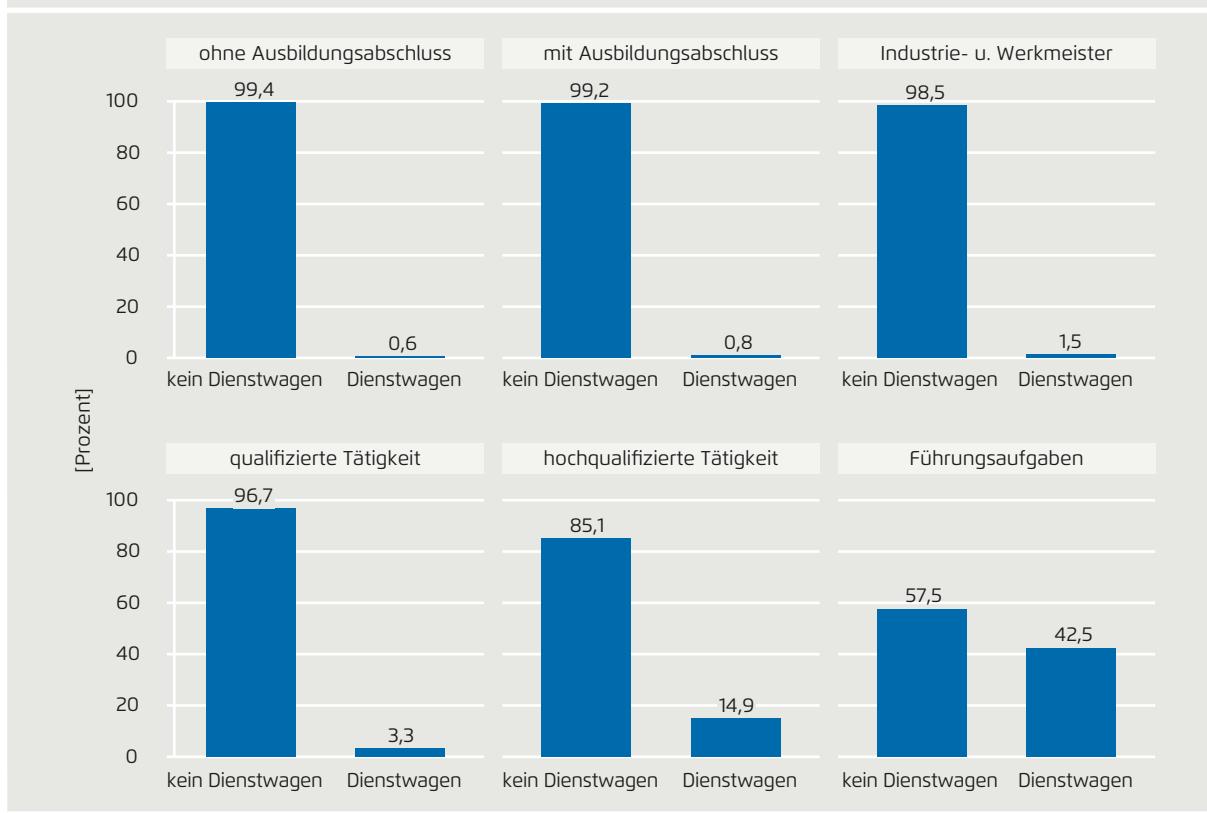
Agora Verkehrswende (2022) | Mit: FiFo & RWI; Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von SOEP (2018)

Abbildung A.16 schlüsselt die Anteile von Dienstwageninhabern in einem Angestelltentenverhältnis nach Qualifikation auf. Es zeigt sich, dass Dienstwagenbesitz deutlich mit der Qualifikation der betreffenden Person korreliert ist und der größte Anteil mit ca. 42,5 Prozent bei Führungskräften anzutreffen ist.

Die deskriptive Analyse zeigt, dass tendenziell Personen mit höheren Einkommen sowie höheren Positionen in Unternehmen von der Möglichkeit der Nutzung eines Dienstwagens profitieren. Simultan zeigt eine Analyse der Zulassungsstatistiken, dass Oberklassewagen zu vier Fünfteln gewerblich zugelassen werden und dass der

Angestellte mit und ohne Dienstwagen nach Qualifikation im Jahr 2018

Abbildung A.16



Agora Verkehrswende (2022) | Mit: FiFo & RWI; Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von SOEP (2018)

Anteil an SUVs hier in den letzten Jahren deutlich gestiegen ist. Welche Anreizmechanismen hierzu beitragen erörtert nach einem Blick auf internationale Regelungen Kapitel 3.2.4.

3.2.3 Regeln in ausgewählten europäischen Staaten

Im europäischen Vergleich wird offensichtlich: In Deutschland wird die private Nutzung von Dienstwagen deutlich geringer besteuert als in anderen europäischen Ländern. Der internationale Vergleich ist jedoch mit Vorsicht zu interpretieren: Die Anreize und Effekte, die die einzelnen Regelungen der einkommensteuerlichen Behandlung von Dienstwagen haben, hängen letztlich auch von der Ausgestaltung der Einkommensteuer- und Sozialversicherungssysteme im Ganzen ab – diese weisen zwischen den betrachteten Ländern teils signifikante Unterschiede auf.

Dänemark

In Dänemark werden im Jahr 2021 für Dienstwagen jährlich 24,5 Prozent des Werts des Fahrzeugs als geldwerter Vorteil im Rahmen der Einkommensteuer zugrunde gelegt. Für Autos, deren Wert über 300.000 Kronen (circa 40.000 Euro) liegt, muss der über diesen Wert hinausgehende Anteil lediglich mit einem Prozentsatz von 20,5 Prozent besteuert werden. Die Prozentsätze sollen bis zum Jahr 2025 schrittweise auf dann einheitlich 22,5 Prozent angeglichen werden. Der Wert eines Fahrzeugs bemisst sich dabei für Neuwagen und für Autos, die zum Kaufzeitpunkt höchstens drei Jahre alt sind, nach dem Bruttolistenpreis. Nach 36 Monaten wird der Wert auf 75 Prozent des Neupreises reduziert. Bei Gebrauchtwagen, die mehr als drei Jahre nach der ersten Zulassung gekauft wurden, wird der Kaufpreis als Referenzwert zugrunde gelegt. In allen Fällen werden als Fahrzeugwert mindestens 160.000 Kronen angesetzt. Hinzu kommt eine Umweltkomponente, die auf der laufenden, jährlichen Kfz-Steuer basiert; letztere bemisst sich nach dem Verbrauch beziehungsweise dem CO₂-Ausstoß der Pkw und soll über die nächsten Jahre schrittweise steigen. Die Umweltkomponente wird mit einem Faktor aufgeschlagen, der von 2021 bis 2025 schrittweise von 150 Prozent auf 700 Prozent steigt; im Jahr 2022 wird beispielsweise das 3,5-fache der Kfz-Steuer zur Bemessungsgrundlage hinzugerechnet, im Jahr 2023 das 4,5-fache der (steigenden) Kfz-Steuer (ACEA, 2021; PwC 2020).

Norwegen

Norwegen verwendet eine ähnliche steuerliche Behandlung für die private Nutzung von Dienstwagen wie Dänemark. Auch hier ist die jährliche Bemessungsgrundlage für die Ermittlung des zu versteuernden geldwerten Vorteils im Vergleich zu Deutschland und auch zu vielen anderen Ländern mit 30 Prozent des Listenpreises um einiges höher – und diese gilt ähnlich wie in Dänemark nur bis zu einem Bruttolistenpreis von 325.400 norwegischen Kronen (Stand 2021; umgerechnet knapp 32.000 Euro); auf den die Preisgrenze übersteigenden Restbetrag werden 20 Prozent angesetzt. Bei Elektrofahrzeugen werden statt des vollen Listenpreises lediglich 60 Prozent des Listenpreises zugrunde gelegt; auch für Fahrzeuge, die älter als drei Jahre sind oder eine hohe dienstliche Fahrleistung aufweisen, gelten Abschläge vom Listenpreis (PwC, 2020). Der hohe Steuervorteil für Elektro-Dienstwagen wirkt sich – in Kombination mit weiteren Vergünstigungen für Elektrofahrzeuge in der Besteuerung und bei der Maut – stark auf den Fahrzeugmarkt aus. Im Vergleich zu allen anderen Ländern in Europa hat Norwegen den größten Anteil von Elektrofahrzeugen an den Neuzulassungen. 2021 betrug dieser 65 Prozent – während er in Deutschland 14 Prozent erreichte (vgl. Abbildung A.17).

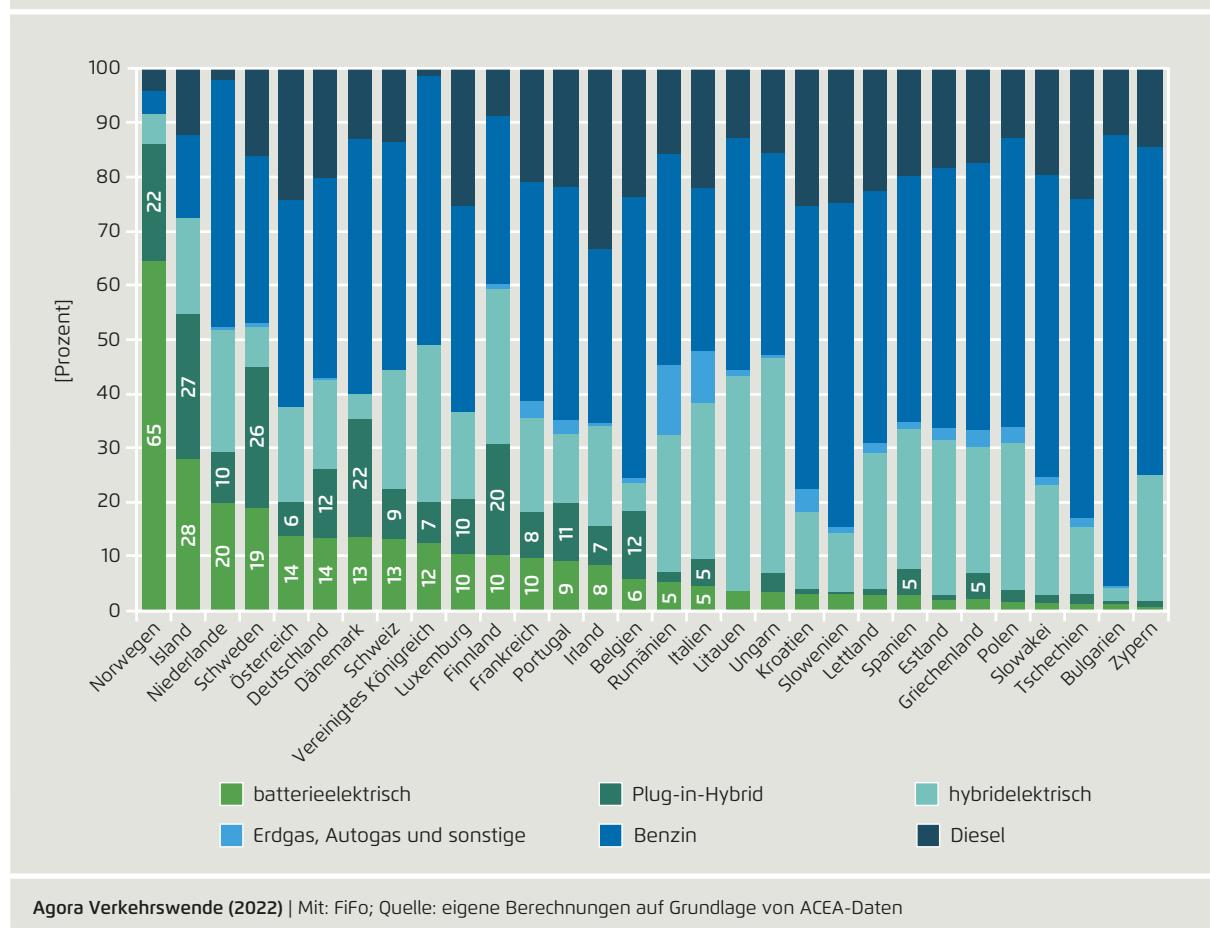
Niederlande

In den Niederlanden hängt der Prozentsatz, der für die Bemessung des geldwerten Vorteils der privaten Nutzung von Dienstwagen herangezogen wird, vom Jahr der Zulassung und von den CO₂-Emissionen des Fahrzeugs ab. Abhängig von diesen beiden Faktoren müssen Dienstwagnutzer:innen jedes Jahr 4 bis 25 Prozent der Bemessungsgrundlage versteuern, wobei letztere neben dem Listenpreis auch Umsatzsteuer, Erstzulassungssteuer und Sonderausstattung beinhaltet. Diese Kombination wirkt in zwei Richtungen: Zum einen werden in Jahresschritten die Emissionsanforderungen immer weiter verschärft; zum anderen sinken mit der zunehmenden Verbreitung von batterieelektrischen Fahrzeugen (de jure: allen Fahrzeugen mit 0 Gramm lokalem CO₂-Ausstoß) die ihnen gewährten Begünstigungen schrittweise.

Für Fahrzeuge, die 2016 zugelassen wurden, gelten noch nach vier Emissionsstufen gestaffelte Prozentsätze von 4 Prozent bei 0 Gramm CO₂ pro Kilometer bis 25 Prozent bei mehr als 106 Gramm CO₂ pro Kilometer. Auf Fahrzeuge, die 2017 oder 2018 zugelassen wurden, werden

Pkw-Neuzulassungen nach Antriebsart/Treibstoff in Europa im Jahr 2021

Abbildung A.17



Agora Verkehrswende (2022) | Mit: FiFo; Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage von ACEA-Daten

4 Prozent bei 0 Gramm CO₂ und 22 Prozent bei mehr als 0 Gramm CO₂ angewandt. Diese Werte gelten auch für im Jahr 2019 zugelassene Fahrzeuge, allerdings wird der privilegierte 4-Prozent-Satz für emissionsfreie Fahrzeuge nur noch bis zu einem Listenpreis von 50.000 Euro angewandt; darüber liegende Teile des Listenpreises werden mit 22 Prozent angesetzt. Bei im Jahr 2020 zugelassenen Fahrzeugen ist diese Preisgrenze auf 45.000 Euro gesunken, für Zulassungen aus dem Jahr 2021 auf 40.000 Euro; zugleich werden für emissionsfreie Fahrzeuge 2020 schon 8 Prozent des Listenpreises angesetzt und im Jahr 2021 12 Prozent. Grundsätzlich gilt zudem, dass die begünstigten Tarife für maximal 60 Monate angewandt werden, danach gilt der im Zulassungsjahr verwendete Höchstsatz, also 25 Prozent bzw. 22 Prozent (PwC, 2020; ACEA, 2021). Allerdings dürften auch in den Niederlanden die wenigsten Dienstwagen älter als fünf Jahre sein.

Vereinigtes Königreich

Ein ähnlicher Ansatz wie in den Niederlanden kommt in Großbritannien zum Einsatz. Hier wird der Listenpreis des Autos, zuzüglich eventueller Kosten der Lieferung inklusive Umsatzsteuer und Sonderausstattungen, mit einem Prozentsatz von 0 bis zu 37 Prozent je nach CO₂-Emission und Jahr der Zulassung auf die Einkommensteuerbemessungsgrundlage des Dienstwagnennutzenden aufgeschlagen. Der Höchstsatz von 37 Prozent wird seit Beginn des Jahres 2022 bereits ab einem spezifischen CO₂-Ausstoß von 160 Gramm angewendet. Wird der Kraftstoff für den Privatgebrauch vom Arbeitgeber gezahlt, wird dies zusätzlich mit einem festen Betrag besteuert, der sich nach den CO₂-Emissionen des Fahrzeugs richtet (ACEA, 2021).

Frankreich

Frankreich dagegen bietet den Dienstwagennutzenden ähnlich wie in Deutschland zwei Möglichkeiten der Besteuerung des privaten Nutzungsanteils an – zum einen nach den tatsächlichen Kosten (Fahrtenbuchmethode) und zum anderen nach einem pauschalen Prozentsatz. Bei letztere Methode müssen die Nutzer:innen von Dienstwagen jährlich neun oder zwölf Prozent des Anschaffungspreises zu ihrem zu versteuernden Einkommen hinzurechnen – je nachdem, ob Kraftstoffkosten vom Nutzenden gezahlt werden oder nicht. Für Dienstwagen, die älter als fünf Jahre sind, sinkt der Bemessungssatz um drei Prozentpunkte. In Frankreich sind die Unternehmen zusätzlich dazu verpflichtet, eine jährliche Steuer abhängig von der CO₂-Emission und der Treibstoffart des Dienstwagens zu zahlen (ACEA, 2021).

Schweiz

Neben Frankreich gibt es noch einige wenige europäische Länder, in denen Dienstwagennutzer:innen eine im Vergleich zu Deutschland geringere Bemessungsgrundlage für die private Nutzung eines Dienstwagens kalkulieren können. In der Schweiz sind es zum Beispiel im Jahr 9,6 Prozent des Listenpreises, die zum zu versteuernden Einkommen hinzugerechnet werden (ACEA, 2021).

Europäischer Vergleich

Grundsätzlich zeigt sich, dass in den meisten Ländern die Listenpreise der jeweiligen Fahrzeuge verwendet werden, um die private Nutzung eines Dienstwagens der Einkommensteuer zuzurechnen. Dabei ist die prozentuale Höhe sehr unterschiedlich und von verschiedenen Faktoren abhängig. Sonderregelungen für Elektrofahrzeuge und Plug-in-Hybride sind in vielen Ländern gebräuchlich. Allerdings gibt es auch Staaten, die zum Beispiel die Motorleistung unabhängig von der Antriebsart heranziehen, wie zum Beispiel Polen, Ungarn oder Lettland, sowie Länder, die keine Sonderregelungen für Elektrofahrzeuge haben, wie die Slowakei oder Tschechien. Die verschiedenen Modelle im europäischen Raum bieten eine gute Grundlage für die Diskussion von Reformoptionen in Deutschland und zeigen außerdem, dass Deutschland im europäischen Vergleich Dienstwagen unterdurchschnittlich stark besteuert (vgl. Tabelle A.5). Direkte Vergleiche der prozentualen Ermittlung des zu versteuernden geldwerten Vorteils über verschiedene Länder hinweg sind jedoch vorsichtig zu interpretieren.

Diese lassen beispielsweise keine direkten Rückschlüsse auf Unterschiede in der Steuerschuld durch die private Dienstwagennutzung zu. Hier sind die länderspezifischen Einkommensteuertarife zu berücksichtigen. Der Spitzensatz der Einkommensteuer ist zum Beispiel in Frankreich höher als in Deutschland, in der Schweiz hingegen deutlich niedriger (und abhängig vom Kanton des Wohnsitzes).

3.2.4 Ökonomische Analyse der Anreizwirkungen und etwaiger Marktdefizite

Die Tendenz zu mehr gewerblichen Neuzulassungen sowie die Erkenntnis, dass 70 Prozent der Befragten des Mobilitätspanels ihren Dienstwagen privat nutzen, ist durch die Wirkung der Pauschalmethode zur Ermittlung des geldwerten Vorteils erkläbar. Die geltende Regelung verzerrt das Verhalten von Kfz-Nutzer:innen in mehrerer Hinsicht. Dies betrifft vor allem folgende Aspekte:

- Entscheidung zum Besitz eines oder mehrerer Kfz,
- Entscheidung über ein konkretes Kfz,
- Entscheidung über die Wahl des Verkehrsmittels für notwendige private Wege, sobald ein Dienstwagen zur Verfügung steht,
- Entscheidung für zusätzliche private Wege, die ohne Dienstwagen eventuell gar nicht zurückgelegt würden.

Ziel von steuerlichen Pauschalregelungen ist es, den bürokratischen Aufwand für Steuerzahler:innen und Finanzämter zu verringern und dennoch die wahren geldwerten Vorteile möglichst korrekt zu erfassen und zu versteuern. Wenngleich eine Pauschallösung es per Definition nicht erreichen kann, jeden Einzelfall korrekt abzubilden, so muss sie sich doch daran messen lassen, in den meisten Fällen einem Einzelnachweis möglichst nahe zu kommen. Maßstab ist hier das Neutralitätsgesetz: Im Optimalfall sind die Akteur:innen indifferent zwischen verschiedenen Optionen: Ob Einkommen in Form von Sachleistungen oder Barlohn erzielt wird, darf keinen Einfluss auf die Höhe der geschuldeten Einkommensteuer haben. Die Ermittlung der Steuerschuld muss also neutral gegenüber der konkreten Art der Entlohnung sein. Das ist auch ein Gebot der Steuergerechtigkeit. Auf der anderen Seite führt Steuerneutralität dazu, dass auch der Arbeitgeber wirtschaftlich indifferent ist zwischen der Gewährung eines höheren Barlohns oder der Gestellung eines Dienstwagens.

Bemessung des geldwerten Vorteils im europäischen Vergleich

Tabelle A.5

Land	Dienstwagenbesteuerung
Belgien	<ul style="list-style-type: none"> • 4–18 Prozent von 6/7 des Listenpreises inklusive Umsatzsteuer und Sonderausstattung und exklusive Rabatt, abhängig vom Alter und von der CO₂-Emission des Fahrzeugs
Dänemark	<ul style="list-style-type: none"> • 24,5 Prozent des Autowerts (mindestens 160.000, maximal 300.000 Kronen) jährlich + 20,5 Prozent des 300.000 Kronen übersteigenden Werts + 2,5-mal die jährliche Kfz-Steuer
Deutschland	<ul style="list-style-type: none"> • 12 Prozent des Listenpreises, inklusive Umsatzsteuer und Sonderausstattung (in Monatsperspektive: „Ein-Prozent-Methode“) • 6 Prozent des Listenpreises für bestimmte Hybrid- und Elektrofahrzeuge (Kriterien: CO₂-Ausstoß und elektrische Mindestreichweite) • 3 Prozent des Listenpreises für reine Elektrofahrzeuge mit Bruttolistenpreis < 60.000 Euro • Fahrtenbuchmethode: privater Nutzungsanteil an gesamten Kosten (Summe aus Afa i.H.v. 12,5 Prozent der Anschaffungskosten beziehungsweise Leasingzahlungen, Treibstoffkosten, Wartungs- und Reparaturkosten, Kfz-Steuer, Versicherungsbeiträge und sonstige Kosten)
Estland	<ul style="list-style-type: none"> • Bemessung basierend auf Motorleistung (1,96 Euro/kW pro Monat, 1,47 Euro/kW pro Monat für Fahrzeuge älter als fünf Jahre)
Finnland	<ul style="list-style-type: none"> • 10,8–16,8 Prozent des Neuanschaffungspreises abhängig vom Alter des Autos + 3.240–3.600 Euro Fixbetrag oder 0,18–0,20 Euro/km, wenn der Arbeitgeber alle Kosten trägt; jeweils abhängig vom Alter des Autos + 1.260–1.620 Euro Fixbetrag oder 0,07–0,09 Euro/km, wenn sich die Dienstwagennutzer:in an den Kosten beteiligt; jeweils abhängig vom Alter des Autos • Vergünstigung von 1.440 Euro beziehungsweise 0,08 Euro/km für reine Elektrofahrzeuge
Frankreich	<ul style="list-style-type: none"> • 9 Prozent des Preises; 12 Prozent, wenn der Arbeitgeber die Kraftstoffkosten trägt • 6 beziehungsweise 9 Prozent, wenn das Auto älter als 5 Jahre ist • Fahrtenbuchmethode: Anteil privat gefahrener Kilometer multipliziert mit der Summe aus 20 Prozent des Anschaffungspreises sowie der Instandhaltungs-, Versicherungs- und Kraftstoffkosten; 10 Prozent des Anschaffungspreises, wenn das Auto älter als 5 Jahre ist
Griechenland	<ul style="list-style-type: none"> • 4–20 Prozent des vollen Nettoverkaufspreises in Abhängigkeit vom Preis • Ansatz eines reduzierten Nettoverkaufspreises bei Autos älter als drei Jahre • 0 Prozent bei Fahrzeugen mit CO₂-Emission unter 50 g/km und Preis ≤ 40.000 Euro • Abzug in Höhe von 40.000 Euro vom Nettoverkaufspreis für Fahrzeuge mit CO₂-Emission unter 50 g/km und Preis > 40.000 Euro
Großbritannien	<ul style="list-style-type: none"> • 0–37 Prozent des Listenpreises inklusive Umsatzsteuer, abhängig von der CO₂-Emission und dem Jahr der Zulassung + fester Betrag in Abhängigkeit der CO₂-Emission, wenn der Kraftstoff für den Privatgebrauch vom Arbeitgeber bezahlt wird
Irland	<ul style="list-style-type: none"> • 6–30 Prozent des ursprünglichen Marktwertes abhängig von den beruflich gefahrenen Kilometern • 0 Prozent bei Elektrofahrzeugen mit einem Preis ≤ 50.000 Euro, Abzug von 50.000 Euro bei der Bemessungsgrundlage für Elektrofahrzeuge mit einem Preis > 50.000 Euro • ab 2023: 9–37,5 Prozent des ursprünglichen Marktwertes abhängig von den beruflich gefahrenen Kilometern und vom CO₂-Ausstoß; zeitlich degressive Abzüge für Elektrofahrzeuge
Italien	<ul style="list-style-type: none"> • 25–60 Prozent der durchschnittlichen jährlichen Nutzungskosten des Dienstwagens, abhängig von der CO₂-Emission • modellbezogene durchschnittliche Nutzungskosten berechnet durch den italienischen Automobilclub ACI für eine Fahrleistung von 15.000 Kilometern

Luxemburg	<ul style="list-style-type: none"> 9,6–21,6 Prozent des Neuwagenpreises inklusive Umsatzsteuer und Sonderausstattung sowie abzüglich Rabatten, abhängig von der CO₂-Emission 6–7,2 Prozent des Neupreises für reine Elektrofahrzeuge nach Jahr der Zulassung und Verbrauch Fahrtenbuchmethode: privater Nutzungsumfang in Kilometern mal Kosten pro Kilometer
Niederlande	<ul style="list-style-type: none"> Fahrzeugzulassung nach 2016: 22 Prozent des Listenpreises inklusive Umsatzsteuer, Erstzulassungssteuer (BPM) und Sonderausstattung 4–12 Prozent für Nullemissionsfahrzeuge nach Jahr der Erstzulassung und bis Preisgrenze, darüber 22 Prozent
Norwegen	<ul style="list-style-type: none"> 30 Prozent des Bruttolistenpreises bis Preisgrenze (325.400 Norwegische Kronen) + 20 Prozent des die Preisgrenze übersteigenden Betrags Für Elektrofahrzeuge: 60 Prozent des Listenpreises wird zugrunde gelegt Ansatz von lediglich 75 Prozent des Listenpreises, wenn Auto älter als drei Jahre oder dienstliche Fahrleistung von über 40.000 Kilometern jährlich (45 Prozent, wenn Elektrofahrzeug)
Österreich	<ul style="list-style-type: none"> 18 bzw. 24 Prozent der tatsächlichen Anschaffungskosten inklusive Umsatzsteuer, Zulassungssteuer (NoVA) und Sonderausstattung sowie abzüglich Rabatte, abhängig von der CO₂-Emission (CO₂-Grenzwert sinkt jährlich; 2021: 138 g CO₂/km) 0 Prozent für Nullemissionsfahrzeuge (angeschafft nach 2016)
Polen	<ul style="list-style-type: none"> fixer Betrag basierend auf Motorleistung (3.000/4.800 Złoty)
Portugal	<ul style="list-style-type: none"> 10/20 Prozent des Anschaffungspreises (abhängig vom Preis; Preisgrenze 2021: 20.000 Euro) 7,5/15 Prozent für Gasfahrzeuge 5/10 Prozent für Plug-in-Hybridfahrzeuge 0 Prozent für reine Elektrofahrzeuge
Schweden	<ul style="list-style-type: none"> 31,7 Prozent eines Grundpreisbetrags (47.600 schwedische Kronen im Jahr 2021); 29 Prozent für nach dem 1. Januar 2018 zugelassene Fahrzeuge + 70 Prozent des Zinssatzes für Staatsanleihen + 1 Prozentpunkt multipliziert mit dem Fahrzeugneupreis + 13 Prozent des Neupreises + Kfz-Steuer zusätzliche Besteuerung des Kraftstoffverbrauchs, wenn Kosten komplett vom Arbeitgeber übernommen werden bestimmte Vergünstigungen für Niedrigemissionsfahrzeuge
Schweiz	<ul style="list-style-type: none"> 9,6 Prozent des Anschaffungspreises exklusive Umsatzsteuer
Slowakei	<ul style="list-style-type: none"> 12 Prozent des Anschaffungspreises inklusive Umsatzsteuer Ansatz des vollen Preises im ersten Jahr der Nutzung, schrittweise Reduktion um 12,5 Prozentpunkte ab dem zweiten Jahr
Slowenien	<ul style="list-style-type: none"> 18 Prozent des Anschaffungspreises inklusive Umsatzsteuer verwendeter Preis wird mit dem Alter des Fahrzeuges reduziert Erhöhung der Bemessungsgrundlage um 25 Prozent, wenn der Arbeitgeber die Kraftstoffkosten der privaten Dienstwagennutzung trägt 3,6 Prozent des Preises für Elektrofahrzeuge (wenn Preis ≤ 60.000 Euro)
Spanien	<ul style="list-style-type: none"> 20 Prozent des Anschaffungspreises einschließlich Steuern Ermäßigung der zu versteuernden Summe für reine Elektro- und Plug-in-Hybridfahrzeuge um 30 Prozent (wenn Preis ≤ 40.000 Euro) Ermäßigungen für Verbrenner bei Unterschreiten eines CO₂- und Preisgrenzwerts
Tschechien	<ul style="list-style-type: none"> 12 Prozent des Anschaffungspreises, jedoch mindestens 1.440 tschechische Kronen
Ungarn	<ul style="list-style-type: none"> fixer Betrag basierend auf Motorleistung (in kW) keine Steuer auf als umweltfreundlich eingestufte Fahrzeuge wie Elektrofahrzeuge

Agora Verkehrswende (2022) | Mit: FiFo; Daten: alle Angaben jährlich (sofern nicht weiter spezifiziert); Quelle: eigene Darstellung auf Basis von PwC (2020) und ACEA (2021)

Bereits mehrere Gutachten haben gezeigt, dass diese Neutralität durch den Status quo der Dienstwagenbesteuerung massiv verletzt wird (FiFo/FÖS/Klinski, 2011; Copenhagen Economics, 2011; FÖS, 2016). Die maßgeblichen Fehlanreize werden im Folgenden skizziert. Hierbei wird zwischen den Perspektiven von Arbeitnehmenden, von Dienstwagen zur Verfügung stellenden Arbeitgebern und von Selbstständigen unterschieden. Die Anreize und Rahmenbedingungen unterscheiden sich in diesen drei Fällen.

Arbeitnehmer:innenperspektive

Aus der Perspektive von Arbeitnehmenden kann die private Nutzung eines Dienstwagens deutliche steuerliche Vorteile haben. Wird ein Dienstwagen zur Verfügung gestellt, so muss monatlich ein Prozent des Listenpreises dem Einkommen hinzugerechnet und sodann der individuellen Einkommensteuer sowie den Sozialversicherungsbeiträgen unterworfen werden.²⁰ Verschiedene Perspektiven auf diese Anrechnungsmethode zeigen, dass der so berechnete geldwerte Vorteil deutlich unter dem wahren geldwerten Vorteil liegt. Letzterer wäre erreicht, wenn der Arbeitnehmende sich dasselbe Fahrzeug (mit gleichem Fahrverhalten) auch von einer Barloherhöhung in Höhe des geldwerten Vorteils leisten könnte, und der Arbeitnehmende somit indifferent wäre zwischen dieser Lohnerhöhung und der Bereitstellung des Dienstwagens. Dies ist jedoch nicht der Fall. Würde der Arbeitgeber eine Lohnerhöhung in Höhe des geldwerten Vorteils (inklusive Lohnnebenkosten) vornehmen, bliebe der Nettozuverdienst des Arbeitnehmenden bei typischem Fahrprofil deutlich zu gering, um dasselbe Fahrzeug privat zu halten. Analog argumentiert: Damit der Arbeitnehmende das gleiche Kfz von einer Erhöhung des Barlohns finanzieren könnte, müsste der Arbeitgeber den Bruttolohn (inklusive Nebenkosten) um einen weit höheren Betrag erhöhen als um den geldwerten Vorteil, der bei der direkten Bereitstellung des Fahrzeugs als Dienstwagen angenommen wird.

Arbeitnehmer:innen haben daher die Möglichkeit, ein teureres, leistungsstärkeres und – bei Verbrennern – in der Regel emissionsintensiveres Fahrzeug als Dienst-

wagen zu fahren, als sie sich bei privater Anschaffung zu gleichen Kosten leisten würden. Alternativ steht ihnen bei Nutzung eines Dienstwagens, den sie auch privat auswählen würden, noch deutlich mehr Nettolohn für sonstige Ausgaben zur Verfügung. Die zu geringe Bemessung des steuerlich relevanten geldwerten Vorteils generiert somit deutliche Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer. Und auch bei den Sozialversicherungsbeiträgen fallen Mindereinnahmen an, soweit die Beitragsbemessungsgrenze nicht erreicht ist.

Darüber hinaus wird die Dienstwagnennutzung im Vergleich zum privaten Halten eines Kfz vorteilhafter, je höher der Privatnutzungsanteil ist, da die Ein-Prozent-Regel von einer untergeordneten privaten Nutzung ausgeht.

Ein zusätzlicher, gewichtiger Fehlanreiz ergibt sich in Fällen, in denen der Arbeitgeber neben den Kosten für Wartung und Reparatur auch die Kosten für den Kraftstoff übernimmt, sei es bis zu einem festgelegten (monatlichen) Mengen- oder Kostenlimit, sei es zur Gänze. Da auch die anderen variablen Kosten vom Betrieb übernommen werden, sind in diesen Fällen die Grenzkosten jedes gefahrenen Kilometers für eine Person mit Dienstwagen gleich Null – sie fährt zusätzliche Kilometer gratis. Im Rahmen einer solchen Tankkarte ist „Flatrate-Fahren“ möglich. Somit ist die Nutzungsentscheidung im Vergleich zu einem privat gehaltenen Kfz verzerrt, denn in letzterem Fall verursacht jeder zusätzliche Kilometer auch Mehrkosten für den Nutzenden. Aus den gleichen Gründen entsteht eine starke Verzerrung der Verkehrsmittelwahl. Autofahren zu Nullkosten – hier kann kein Verkehrsmittel konkurrieren.

Die Tankkarte zum Dienstwagen führt einerseits zu einem wirtschaftlichen Anreiz, mehr Kilometer mit dem Auto zurückzulegen als im Fall eines privat gehaltenen Pkw. Mit der höheren privaten Fahrleistung geht höherer Kraftstoffverbrauch einher, ebenso Treibhausgasemissionen. Auch weitere externe, von der Allgemeinheit (mit-) getragene Effekte durch Lärm, Luftverschmutzung und Infrastrukturverschleiß gehen damit einher. Selbst dort, wo solche externen Belastungen durch Energiesteuer und das Brennstoffemissionshandelsgesetz partiell internalisiert und entsprechend dem Arbeitgeber angelastet werden, kann eine Tankkarten-Pauschallösung die Spürbarkeit dieser Lenkungsimpulse entscheidend

20 Im Folgenden wird zur Vereinfachung von der Ein-Prozent-Regel gesprochen, wenn die Pauschalmethode gemeint ist, die spezifische Regelungen für den Arbeitsweg sowie Sonderregeln für BEV und PHEV umfasst.

schwächen, da die gewollte Erhöhung der Grenzkosten für jeden zusätzlichen Liter Kraftstoff und jeden zusätzlichen mit dem Auto gefahrenen Kilometer wegen der Pauschalierung nicht in der konkreten Entscheidungssituation ankommt.

Somit sind durch die Pauschallösung der Ein-Prozent-Methode in ihrer aktuellen Ausgestaltung sowohl die Wahl eines konkreten Kfz als auch das Nutzungsverhalten deutlich verzerrt. Die faktische Subventionierung von privat genutzten Dienstwagen verursacht neben hohen Steuermindereinnahmen auch stärkere Treibhausgasemissionen.

Arbeitgeberperspektive

Aus Sicht des Unternehmens kann es ebenfalls attraktiv sein, einen Teil der Entlohnung in Form eines Dienstwagens zu gewähren. Für den Entlohnungsanteil „Dienstwagen“ werden arbeitgeberseitige Sozialversicherungsbeiträge analog zur steuerlichen Erfassung beim Arbeitnehmenden auch nach der Ein-Prozent-Methode bemessen, nicht für ein realistisches Lohnäquivalent. Der Anschaffungspreis der Dienstwagen zur privaten Nutzung der Angestellten mindert zudem den zu versteuern den Gewinn und damit die zu entrichtende Einkommenbeziehungsweise Körperschaftssteuer. Wie hoch dieser Effekt ist, hängt von dem jeweiligen Steuersatz bei den beiden Steuern ab. Im Vergleich zur privaten Nutzung reduzieren sich sämtliche Kostenkomponenten ertragsteuerrechtlich jeweils um den individuell zu entrichtenden Steuersatz, der im Bereich der Einkommensteuer bei bis zu 45 Prozent liegen kann und bei ausgeschütteten Gewinnen von körperschafts- und gewerbesteuerpflichtigen Unternehmen – je nach örtlichem Hebesatz der Gewerbesteuer – zwischen 42 Prozent und 52 Prozent liegt.

Den Gewinn und Steuerlast mindernden Dienstwagnenkosten stehen allerdings die eingesparten Gehalts- und Sozialversicherungskosten gegenüber, die bei rein monetärer Entlohnung höher ausfielen. Seien es Sachleistungen, seien es Barlohn mit Nebenkosten – für ein Unternehmen sind beides Kosten, die von den Einnahmen abgezogen werden, bevor dann auf die verbleibenden Gewinne Ertragsteuern zu entrichten sind. Das Erlangen von Steuerentlastungen ist für Unternehmen kein Selbstzweck, denn weniger Steuern folgen aus weniger Gewinn. Ob die Stellung von Dienstwagen anstelle höhe-

rer Gehaltszahlungen für ein Unternehmen steuerlich vorteilhaft ist, kann nicht allgemein beantwortet werden, denn es gibt keine allgemeine Regel, nach der in den (in der Regel außertariflichen) Verhandlungen zwischen Arbeitnehmer:innen und Arbeitgebern fixiert wäre, wie viel Auto gegen wie viel Gehalt getauscht wird. Das Pauschalmodell nach Ein-Prozent-Methode schafft insofern primär auf Seiten der Einkommensteuer des Beschäftigten signifikante Steuerprivilegien, wie oben gezeigt wurde. Einen vergleichbaren „eigenen“ direkten Vorteil hat der Arbeitgeber aus dem Modell nicht.

Dennoch kann dem Arbeitgeber ein Teil des Vorteils zufallen, der formal beim Arbeitnehmenden entsteht. Denn letztlich handelt es sich hier um einen *gemeinsamen* wirtschaftlichen Vorteil von Arbeitnehmer:in und Arbeitgeber; ohne deren freiwilliges Zusammenwirken würde er nicht entstehen. Wie sich der Vorteil auf die beiden Parteien verteilt, hängt davon ab, welcher höhere Lohn anstelle des Dienstwagens gezahlt und wie dieser versteuert worden wäre. Wenn Unternehmen „klug“ verhandeln und Arbeitnehmer:innen sich von der Aussicht auf einen Dienstwagen begeistern lassen, kann es einen Teil des wirtschaftlichen Vorteils an sich ziehen. In diesem Fall sind die Kosten für die Bereitstellung des Dienstwagens für das Unternehmen geringer, als die Zahlung eines hypothetischen alternativen Barlohns wäre. Eine solche Konstellation kann auch Ergebnis asymmetrisch verteilter Informationen sein, zum Beispiel, wenn Unternehmensvertreter:innen die Zusammenhänge besser verstehen und quantifizieren können als Arbeitnehmer:innen.

Umgekehrt haben Unternehmen aber mitunter gar kein Interesse an derartigen Anteilen am Steuerprivileg und setzen eher darauf, mit dem Dienstwagen eine stärkere Mitarbeiterbindung (im Sinne einer „Wechselschwelle“) zu erreichen. In diesem Falle hätten Unternehmen nicht-monetäre Vorteile und würden Mitarbeiter:innen den vollständigen finanziellen steuerlichen Vorteil eines Benefit-Fahrzeugs nur zu gern zugestehen. Die gemeinsam gewonnene Marge kann dann wiederum den Kauf hochpreisiger und somit tendenziell leistungsstarker und verbrauchsintensiver Neuwagen begünstigen.²¹

21 Das deutsche Ertragssteuerrecht enthält keine Luxusgrenzen für die Anschaffung von Kfz, im Gegensatz zu Yachten oder Geschenken an Dritte. In Frankreich existiert eine solche Grenze auch für gewerbliche Kfz.

Zudem können einige Arbeitgeber ggf. Mengenrabatte realisieren.

So oder so – es gibt keinen von außen erkennbaren, objektiven Benchmark, welcher alternative rein monetäre Vertrag in dieser „Black Box“ geschlossen werden würde. Der in jedem Einzelfall beim Unternehmen ankommende Vorteil – die sogenannte *Inzidenz* – ist damit letztlich nicht abstrakt erkennbar.

Für eine Reform der Dienstwagenbesteuerung bei der Ein-Prozent-Methode ist dieses fehlende Wissen aber unproblematisch: Der mitunter gemeinsame wirtschaftliche Vorteil von Arbeitnehmer:in und Arbeitgeber ist steuertechnisch beim Arbeitnehmenden verankert. Dort würde die Reform ansetzen. Wenn eine verbesserte Pauschalregel nicht mehr zugleich umfangreiche wirtschaftliche Vorteile schaffte, gäbe es in der „Black Box“ der Gehaltsfestlegung weniger zu verteilen, das Modell würde für beide Seiten viel von seiner künstlich geschaffenen Attraktivität verlieren. Wird die Dienstwagenbesteuerung bei der Einkommensteuer der Arbeitnehmer:innen reformiert, muss man sich um die Arbeitgeberseite nicht mehr separat kümmern.

Selbstständige

Für Selbstständige gilt, dass sie ein Fahrzeug zu mindestens 50 Prozent dienstlich nutzen müssen, um es der betrieblichen Sphäre zuordnen zu können. Insofern dürfen im Fall Selbstständiger höchstens die Hälfte aller gefahrenen Kilometer privat veranlasst sein. Diese Grenze ist deutlich enger als im Fall einer Überlassung eines Dienstwagens an Arbeitnehmende; hier müssen lediglich 10 Prozent der Fahrten betrieblich veranlasst sein, einschließlich der Wege zum Arbeitsplatz. Im Fall Selbstständiger ist die Regelung zur privaten Nutzung des Dienstwagens somit auch konsistent mit weiteren steuerlichen Regelungen im Fall anderer gemischt genutzter Güter. Zudem sind die Grenzkosten der gefahrenen Wege für einen Selbstständigen niemals null: Jeder weitere gefahrene Kilometer verursacht für sie positive Kosten für den Selbständigen und mindert trotz steuerlicher Absetzbarkeit in der betrieblichen Sphäre den Gewinn. Jeder selbstständig Tätige trägt den nicht von der Steuer absetzbaren Teil seiner Kosten selbst. Er kann diese Kosten nur bis zur Maximalgrenze seiner durchgerechneten Steuerquote beim Finanzamt geltend machen und trägt somit rechnerisch mindestens 40 bis

50 Prozent seiner Kosten selbst. Daher ist der Anreiz zum Vielfahren deutlich geringer als im Fall eines Arbeitnehmenden mit Tankkarte. Kurzum: Alle negativen Effekte der pauschalen einkommensteuerlichen Ausgestaltung der privaten Nutzung betrieblicher Fahrzeuge fallen bei Selbstständigen deutlich geringer aus als im Arbeitgeber-Arbeitnehmergefüge. Daher stehen im Weiteren Letztere im Fokus. Die Problematik im Falle Selbstständiger betrifft vielmehr die mangelnde Möglichkeit des Überwachens, ob in der Tat mindestens 50 Prozent der Nutzung des Fahrzeugs betrieblich veranlasst sind.

Akkumulierte Effekte

Die Ein-Prozent-Pauschalregelung ist offiziell nur als Steuervereinfachung gemeint; de facto schafft sie auch eine spürbare Steuervergünstigung für Dienstwagen und deren Nutzer:innen. Diese Subventionierung fällt umso deutlicher aus, je höher das Einkommen der Besteuerten ist und je mehr das Auto privat genutzt wird. Von der Begünstigung profitieren daher Nutzer:innen von Benefit-Fahrzeugen mit sehr hohem Einkommen am deutlichsten. Die Kosten trägt die Allgemeinheit der Steuerzahler:innen; der Verteilungseffekt ist klar regressiv. Die Ausgestaltung befördert somit den beobachteten Trend, dass Kfz zunehmend gewerblich zugelassen werden und der private Neuzulassungsanteil entsprechend sinkt.²² Durch die entstehenden gemeinsamen Kostenvorteile zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmenden wird zudem die Verkehrsmittelwahl verzerrt: Das Auto wird im Vergleich mit anderen Verkehrsmitteln günstiger. Die Dienstwagenbesteuerung schafft somit einen Anreiz zur Verlagerung des Mobilitätsverhaltens hin zum motorisierten Individualverkehr. Zudem begünstigen die steuerlichen Rahmensetzungen die Wahl größerer, schwererer und verbrauchsintensiver Fahrzeuge mit entsprechend negativen ökologischen Effekten. Diese Struktureffekte werden mittelfristig in den Gebrauchtwagenmarkt übertragen, auf den die Fahrzeuge in der Regel nach einigen Jahren übergehen.

22 Die bedeutet nicht, dass die Dienstwagenbesteuerung allein die Diskrepanz in der Zulassungsstatistik verantwortet. Hier spielen weitere Trends, wie Carsharing und manche Leasing-Angebote ebenso eine Rolle. Die Tendenz der Wirkung ist dennoch eindeutig.

Gerechtigkeitsprinzipien

Die aktuelle Anrechnung des geldwerten Vorteils verletzt das Prinzip der horizontalen Steuergerechtigkeit. Die gleiche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wird unterschiedlich besteuert – wer sein Einkommen „cash“ erhält, zahlt mehr Steuern als jemand, der ein ökonomisch gleichwertiges Einkommen bezieht, das einen Dienstwagen beinhaltet. Da die Stellung von Dienstwagen in höheren Einkommensklassen weitaus üblicher ist als in mittleren und niedrigen verletzt die Regelung zudem das Gebot vertikaler Steuergerechtigkeit: „Besserverdienende“ nutzen Steuerprivilegien, die „Normalverdienenden“ sehr viel seltener zugänglich sind. Dies widerspricht sowohl dem Leistungsfähigkeitsprinzip als auch dem Gebot der Gleichmäßigkeit der Besteuerung.

Förderung von Plug-in-Hybriden und Elektrofahrzeugen

Die spezifischen Vergünstigungen für Plug-in-Hybride sowie reine Elektrofahrzeuge, die seit 2019 gewährt werden, sind problematisch. Auch wenn Anreize für Fahrzeuge mit alternativen Antrieben und geringem CO₂-Ausstoß prinzipiell sinnvoll und durch die geringeren externen Kosten durch verringerte Treibhausgasemissionen gerechtfertigt erscheinen mögen, entstehen durch die konkrete Ausgestaltung im Rahmen der steuerlichen Behandlung von Dienstwagen zusätzliche unerwünschte Effekte. Zum einen wird hier eine weitere Vergünstigung für die entsprechenden Antriebe eingeführt, die nur Dienstwagennutzer:innen zugänglich ist. Die Möglichkeit, durch eine Dienstwagennutzung der Steuerprogression zu entgehen und – bei 0,25-prozentiger Besteuerung für Elektrofahrzeuge – annähernd steuerfrei gestellt zu werden, ist angesichts der Größe des damit einhergehenden Steuerprivilegs kaum zu rechtfertigen. Insgesamt verzerrt die Ausgestaltung die Entscheidung zwischen einer privaten Nutzung eines Dienstwagens und einer dienstlichen Nutzung des Privatwagens noch deutlicher, als es bei der Ein-Prozent-Regelung ohnehin bereits der Fall ist. Zudem sind Elektrofahrzeuge im sich fortentwickelnden E-Fahrzeugmarkt längst nicht mehr nur Kleinwagen. Potenziell – leicht gemindert durch die Begrenzung in den korrelierenden Anschaffungskosten – werden hier somit auch sehr große und schwere Fahrzeuge subventioniert. Besonders problematisch ist die Förderung von Plug-in-Hybriden, da bei diesen der Umweltvorteil angesichts dem bisher oft sehr geringen elektrischen Nutzungsanteil allenfalls marginal

sein dürfte – somit mangelt es dieser Subvention prinzipiell an Rechtfertigung.

Auch *steuersystematisch* betrachtet ist diese Art der Anreizsetzung mindestens fragwürdig. Die deutsche Einkommensteuer gilt, im Gegensatz zu den Einkommensteuersystemen vieler Partnerstaaten in und außerhalb der EU, noch als sehr stark vom Leistungsfähigkeitsprinzip geprägt. Das ist eine große Stärke der deutschen Einkommensteuer sowohl hinsichtlich ihrer Transparenz als auch, was die Wahrnehmung ihrer Gerechtigkeit angeht. Gerechte und gerecht umverteilende Einkommensbesteuerung gelingt umso klarer, je weniger die Steuer mit zusätzlichen (auch sehr legitimen) Zwecken bepackt wird. Das heißt nicht, dass die deutsche Einkommensteuer frei davon wäre, auch anderweitige fachpolitische Ziele zu berücksichtigen. Auch der deutsche Gesetzgeber nutzt das Einkommensteuerrecht für zahlreiche Lenkungszwecke, die originär nur schwach mit der Einkommensentstehung verknüpft sind. Zwei große Evaluierungsrounden nahezu aller größeren Steuervergünstigungen, die 2007 bis 2009 und 2017 bis 2019 vom FiFo Köln mit Partnerinstituten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen durchgeführt wurden, zeigen aber auch, dass die Einkommensteuer nur in seltenen Fällen einen wirklich tauglichen Anknüpfungspunkt für die wirksame, transparente und sozialverträgliche Förderung anderweitiger Lenkungszwecke bietet (FiFo et al., 2009; FiFo et al., 2019).

Das trifft auch auf die ökologische Lenkungswirkung zu. Da Steuervergünstigungen nahezu immer an der Steuermessungsgrundlage ansetzen (das „Absetzen“ von der Steuer), geht die Ausgestaltung eines Lenkungszwecks immer mit zwei Begleiterscheinungen einher:

- 1. Gefördert werden kann nur, wer eine positive Einkommensteuerpflicht hat.** Damit werden keineswegs nur Arme, Geringverdiener und Bezieher kleiner Renten ausgeschlossen. Diese Personen wären vermutlich ohnehin nicht die primäre Klientel, denen Plug-in-Hybride und Elektrofahrzeuge verkauft werden. Aber auch eine Familie mit zwei Kindern und einem Alleinverdienenden zahlt beim Durchschnittseinkommen dieser Gruppe (2020: 52.104 Euro im Jahr) keine Einkommensteuer (OECD, 2021).

2. Je höher das Einkommen, desto umfangreicher fällt die Förderung aus. Bei einer sozial umverteilenden, progressiven Einkommensteuer wie der deutschen führen Abzüge von der Bemessungsgrundlage dazu, dass der effektive Förderbetrag für ein fixes Vorhaben (zum Beispiel ein konkretes Elektrofahrzeug) umso höher ausfällt, je höher das Einkommen der betreffenden Person ist. Das ist verteilungspolitisch fragwürdig. Zudem weist es auf ineffiziente Überförderungen gerade bei den „Reicher“ hin.

Diese beiden Nachteile folgen, wie dargestellt, daraus, dass Vergünstigungen in der Regel als Abzüge vom zu versteuernden Einkommen umgesetzt werden. Das Abzugsverfahren passt, wenn man schon „andere“ Lenkungszwecke in die Einkommensteuer einbauen will, noch am besten zum Leistungsfähigkeitsprinzip. Beide Nachteile können vermieden werden, wenn die Steuervergünstigung stattdessen als erstattbare Steuergutschrift gewährt wird und mit der Einkommensteuerzahlung verrechnet wird. Derartige *tax credits* sind in Deutschland noch vergleichsweise unüblich; zu der seit Langem genutzten Arbeitnehmer-Sparzulage ist 2020 die Forschungszulage des „Gesetz zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung“ (Forschungszulagengesetz – FZulG) getreten. Von der Wirkung her haben *tax credits* nichts mehr mit der Einkommensteuer zu tun;

es handelt sich um im Grunde eigenständige Subventionen, die über die Finanzämter abgewickelt werden. Aber sie tauchen nicht in den jährlichen öffentlichen Haushalten auf; diesen Transparenz-Nachteil teilen sie mit anderen Steuervergünstigungen. Der Umstand, dass die Förderung von Plug-in-Hybriden und Elektrofahrzeugen bei Dienstwagen über Steuerabzüge umgesetzt wird und dass sie theoretisch auch über weniger nachteilige erstattbare Steuergutschriften umgesetzt werden könnte, ist insofern keine hinreichende Begründung, dies auch zu tun.

Da die gegenwärtige Ausgestaltung der Vergünstigungen für reine Elektro- und Plug-in-Hybrid-Fahrzeuge negative Effekte der Ein-Prozent-Methode weiter verstärkt, während der beabsichtigte Klimaschutzeffekt – insbesondere im Fall von Plug-in-Hybrid-Fahrzeugen – unklar ist, wird in diesem Gutachten von einer Weiterführung dieser Regelung abgeraten. Anreize zur Wahl von Elektrofahrzeugen können an anderer Stelle, das heißt jenseits der Einkommensteuer, sehr viel effektiver, transparenter und gerechter erreicht werden (vgl. Teilbericht B).

Abbildung A.18 fasst die zentralen Defizite der aktuellen Pauschalregelungen der Berechnung des geldwerten Vorteils privater Dienstwagnutzung zusammen.

Defizite der aktuellen Bemessung des geldwerten Vorteils

Abbildung A.18

Steuerliche Bemessung mit 1 Prozent zu niedrig

- Der wahre geldwerte Vorteil durch private Dienstwagnutzung ist in der Regel deutlich größer.

Flatrate-Fahren möglich

- Privat gefahrene Kilometer sollten aus Sicht des Dienstwagnutzers immer positive Grenzkosten aufweisen, dies ist gegenwärtig oft nicht der Fall.

Aktuelle ökologische Förderkomponente suboptimal

- Die Einkommensteuer ist kein adäquater Rahmen für ökologische Lenkungsziele.
- Die Vergünstigung verstärkt den regressiven Gesamteffekt des Systems.

Auf Grundlage der dargestellten Defizite der aktuellen pauschalen Berechnung des geldwerten Vorteils wird das Ziel möglicher Reformoptionen deutlich: Diese müssen zunächst die zentralen, groben Fehlanreize des Status quo beseitigen. Hier ist das Neutralitätsgebot entscheidend. In einem zweiten Schritt wird erörtert, an welchen Stellen Anreize zur Nutzung ökologisch möglichst nachhaltiger Fahrzeuge geschaffen werden können. Entsprechende Reformoptionen werden in Teilbericht B diskutiert.

3.2.5 Einschätzung quantitativer Wirkungen von Reformen

In den letzten Jahren haben mehrere Studien zu beziffern gesucht, wie groß das Subventionsvolumen der aktuellen Dienstwagenbesteuerung ist. Die Analysen zeigen, dass die bestehende Regelung zu den größten Steuervergünstigungen in Deutschland zählen kann – auch wenn sie offiziell nicht als Steuervergünstigung, sondern als Vereinfachungsnorm geführt wird. Die konkreten Schätzungen der Steuermindereinnahmen des Status quo variieren je nach Annahmen, Betrachtungszeitraum und lokaler Abgrenzung. FiFo/FÖS/Klinski (2011) berechneten für Deutschland sehr konservativ Mindereinnahmen von drei bis fünf Milliarden Euro pro Jahr. Copenhagen Economics (2010) betrachten die gesamte EU und quantifizieren Einnahmeausfälle in Höhe von 0,5 Prozent des EU-BIP sowie Wohlfahrtsverluste durch verzerrte Entscheidungen in Höhe von 0,1 bis 0,3 Prozent des BIP. Transport and Environment (2020) quantifizieren die Steuermindereinnahmen für die EU mit 32 Milliarden Euro.

Zudem wurde quantifiziert, welche Auswirkungen auf den CO₂-Ausstoß resultieren, wenn größere, leistungsstärkere und emissionsintensivere Fahrzeuge durch die steuerliche Behandlung vermehrt Eingang in den Fahrzeugmarkt finden. Die hier quantifizierten Einsparpotenziale betragen 3 bis 6 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente pro Jahr nach FiFo/FÖS/Klinski (2011) oder auch 21 bis 43 Millionen Tonnen für die EU nach Copenhagen Economics (2010). Das Umweltbundesamt schätzte 2010 die Minderungspotenziale von CO₂-Emissionen bei einer Reform der Dienstwagenbesteuerung im Zeitraum 2010 bis 2020 auf 3,7 Millionen und bis 2030 noch einmal auf 2,8 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente.

Eine weitere Studie von Transport & Environment (2021), welche jedoch nicht auf Neutralität der Besteuerung zielt, sondern dem Status quo einen konkreten und ökologisch ambitionierten Reformvorschlag gegenüberstellt, schätzt für diesen spezifischen Reformvorschlag eine mögliche Erhöhung von Steuereinnahmen im Zeitraum 2022 bis 2030 um 37,7 Milliarden Euro beziehungsweise um 188 Prozent. Die entsprechenden CO₂-Einsparungen betragen in diesem Fall 6,7 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente.

Zufriedenstellende Schätzungen von Verhaltensänderungen der involvierten Akteure und gesamtwirtschaftliche Hochrechnungen dieser Art sind herausfordernd, da die Datenlage keine klare Abgrenzung von Firmenwagen, die privat als Dienstwagen genutzt werden können, zulässt. Noch weniger ist statistisch erfasst, zu welchen Anteilen und für welche Strecken Haushalte ihren Dienstwagen tatsächlich nutzen. Daher sind alle genannten Quantifizierungen annahmebasiert. Dennoch zeigen sie die Größenordnung davon auf, wie eine bessere Erfassung des geldwerten Vorteils der Dienstwagnennutzung sowohl die Fahrzeugwahl als auch das Nutzungsverhalten beeinflussen kann. Im Rahmen dieses Berichts wurde aufgrund der Unwägbarkeiten – auch vor dem Hintergrund eines zunehmenden Anteils neu gewerblich zugelassener Autos mit alternativem Antrieb – auf eine weitere Schätzung auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene verzichtet. Auf Grund der aktuell bestehenden negativen Anreizeffekte impliziert jedoch allein das Herstellen von steuerlicher Neutralität deutlich geringere Steuermindereinnahmen sowie signifikante positive ökologische Effekte. Teilbericht B quantifiziert für die Reformoptionen, welche Effekte diese für die Nutzer:innen konkreter Dienstwagenmodelle verschiedener Fahrzeugklassen hätten. Auf diese Weise wird erkenntlich, dass Potenziale für deutliche Lenkungswirkungen bestehen, die zudem in mehreren Dimensionen besser mit dem Neutralitätsgebot vereinbar sind.

Eine grundlegende Frage der Wirkung von Reformoptionen ist, ob diese aufkommensneutral gestaltet sein sollen. Während diese Frage im Rahmen der Kfz-Steuer durchaus diskutiert werden kann, stellt sie sich aus systematischen Gründen im Rahmen der einkommensteuerlichen Behandlung von Dienstwagen nicht. Wie dargestellt, bewirkt die aktuelle Regelung eine deutliche steuerliche Begünstigung von Dienstwagnenzulassen. Diese deut-

liche, in mehreren Dimensionen kritisch zu beurteilende Begünstigung gilt es zu mindern. Insofern müssen bei einer verbesserten Pauschalregelung Mehreinnahmen aus der Einkommensteuer resultieren. Dies konstatiert jedoch keine Steuererhöhung für die Dienstwagennutzer:innen, sondern den Abbau eines ungerechtfertigten Steuerprivilegs. Die zu erwarteten Mehreinnahmen sind insofern korrekt als Reduktion von Steuermindereinnahmen zu bezeichnen.

3.2.6 Kurze Zusammenfassung der Ergebnisse

- Bei privater Nutzung eines Dienstwagens muss der durch die Nutzung entstehende geldwerte Vorteil steuerlich als Einkommen berücksichtigt werden. Es gibt zwei Möglichkeiten zur Quantifizierung des geldwerten Vorteils: das Führen eines Fahrtenbuches oder ein Pauschalansatz in Abhängigkeit des Listenpreises („Ein-Prozent-Methode“), wobei für Plug-in-Hybride und Elektrofahrzeuge Vergünstigungen bestehen.
- Wie stark Dienstwagen privat genutzt werden, zu welchen Anteilen und welche Fahrzeugtypen dies betrifft, ist anhand der öffentlichen Statistik nicht erkennbar. Es zeigt sich jedoch ein Trend derart, dass ein immer größerer Anteil von Kfz gewerblich zugelassen wird. Zudem ist im Segment der Oberklassewagen der Anteil gewerblicher Halter mit über vier Fünfteln der Zulassungen besonders auffallend.
- Erhebungen zeigen, dass Dienstwagennutzer:innen in der Regel deutlich überdurchschnittliche Einkommen erzielen. Zudem steigt der Anteil der Erwerbstätigen mit Dienstwagen mit der Stellung und Qualifikation der Personen im Unternehmen und mit dem Alter. Ferner sind Dienstwagennutzer:innen zum überwiegenden Teil Männer.
- Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass der pauschal veranschlagte geldwerte Vorteil in Deutschland deutlich niedriger ist als in anderen Ländern.

- Die aktuell geltende Regelung zur Pauschalierung des geldwerten Vorteils weist eine Vielzahl von Defiziten auf, die mit sozialen, ökonomischen und ökologischen Prinzipien nicht vereinbar sind:
 - Es resultieren deutliche Verzerrungen, da der steuerlich relevante geldwerte Vorteil nach Ein-Prozent-Methode in den meisten Fällen deutlich geringer ist als der wahre geldwerte Vorteil. Dies bedeutet, dass es weit günstiger ist, einen Dienstwagen privat zu nutzen und entsprechend steuerlich zu berücksichtigen, als ein Privatfahrzeug gegen Kostenerstattung dienstlich zu nutzen. Es bedeutet auch, dass Fahrzeuge als Dienstwagen gewählt werden, die bei alternativer Zahlung eines aus Sicht des Arbeitgebers äquivalenten Lohns nicht bezahlbar wären. Dies fördert die Wahl hochpreisiger, großer und in der Regel emissionsintensiver Fahrzeuge und entspricht einer klimaschädlichen Lenkungswirkung.
 - Die Vorteile der steuerlichen Begünstigung steigen mit dem Anteil, den der Dienstwagen privat gefahren wird, und mit den absolut privat zurückgelegten Kilometern. Wird zudem eine Tankkarte zur Verfügung gestellt, so sind die Grenzkosten der Fahrleistung gleich null. Dies verzerrt zudem die Verkehrsmittelwahl hin zum Auto, was einen weiteren negativen ökologischen Effekt bedeutet.
 - Da Firmenwagen häufig nach wenigen Jahren in den Gebrauchtwagenmarkt übergehen, hat die Wahl dieser Fahrzeuge einen langfristigen Effekt auf die Zusammensetzung des Fahrzeugbestands der Zukunft.
 - Die Pauschalregel verstößt in ihrer aktuellen Ausgestaltung grundlegende Prinzipien horizontaler sowie vertikaler Gerechtigkeit. Sie ist weder mit dem Grundsatz gleichmäßiger Besteuerung noch mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip vereinbar. Der Verteilungseffekt ist regressiv.
 - Aus der zu geringen Berechnung des geldwerten Vorteils in Kombination mit der Betroffenheit hoher Einkommensklassen resultieren deutliche Minder-Einnahmen sowohl des Einkommensteueraufkommens als gegebenenfalls auch der Sozialversicherungsbeiträge.
- Eine Reform der Dienstwagenbesteuerung muss Neutralität auf mehreren Achsen anvisieren und hierbei Grenzkosten der Dienstwagennutzung von null ausschließen.
- Eine effektive sowie effiziente Lenkung zur Wahl emissionsärmer beziehungsweise emissionsfreier Fahrzeuge ist am sinnvollsten an anderen Stellschrauben als der Einkommensteuer zu erreichen.

4 | Haushaltsbefragung im Rahmen des Projekts



Im Rahmen des Projektes wurde eine deutschlandweite Befragung im Zeitraum vom 26. bis zum 28. Oktober 2021 durchgeführt. Die Hauptaspekte der Befragung bildeten Angaben zur eigenen Mobilitätsausstattung, zum Dienstwagenbesitz und Einstellungen und Präferenzen im Hinblick auf den Autokauf. Der dazugehörige Fragebogen wurde in Abstimmung zwischen IfI, FiFo und Agora Verkehrswende erstellt.

Die Befragung wurde vom Meinungsforschungsinstitut forsa durchgeführt. Befragt wurde das forsa omninet-Panel, welches aus circa 70.000 Haushalten in ganz Deutschland besteht. Die Haushalte werden mittels eines zweistufigen Zufallsverfahrens rekrutiert, um ein repräsentatives Bild der Gesamtbevölkerung darzustellen. Haushalte, welche die Erhebung vollständig durchführen, erhalten nach Beendigung eine Gutschrift an Bonuspunkten, die sie in Prämien umtauschen können. Die Teilnahme an dieser Befragung erfolgte über das Internet. Für Haushalte ohne Internetanschluss bestand die Möglichkeit, über ein am Fernseher angeschlossenes Gerät oder ein zur Verfügung gestelltes Tablet an der Befragung teilzunehmen.

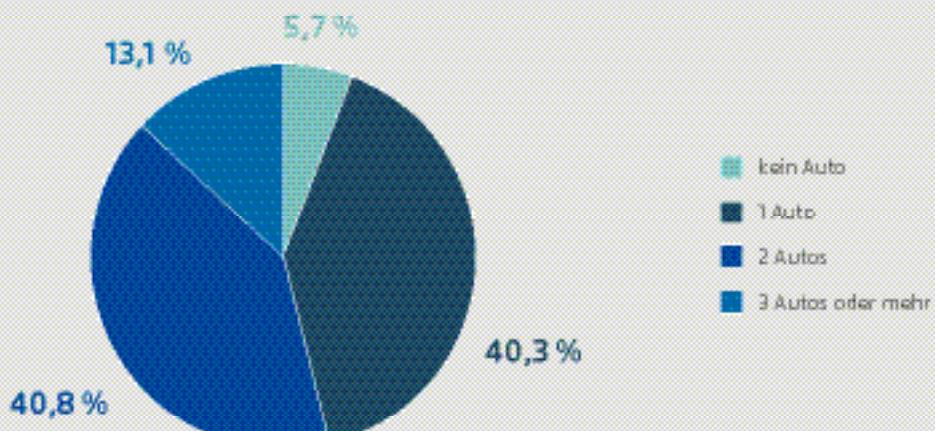
Ziel war es, eine Stichprobe von rund 1.000 Befragten zwischen 30 und 60 Jahren zu erreichen. Die Altersbeschränkung wurde bewusst gewählt, um zum größten Teil erwerbstätige Personen zu befragen, da ein Ziel der Befragung darin bestand, den Anteil der Dienstwagennutzer:innen innerhalb der arbeitenden Bevölkerung zu identifizieren. Insgesamt wurden 2.275 Personen zu der Befragung eingeladen, von denen 1.096 der Einladung gefolgt sind und den Fragebogen beantwortet haben. 81 Befragte haben den Fragebogen nicht vollständig ausgefüllt. Dies entspricht einer Abbruchquote von etwa 7 Prozent. Die Angaben dieser Befragten werden, soweit verfügbar, ebenfalls in die nachfolgenden Auswertungen einbezogen. Im Folgenden werden wir einen Überblick über die ersten Ergebnisse vorstellen. Weitere Ergebnisse folgen in einem separaten Teilbericht C.

In Teilbericht C werden die sozioökonomischen Charakteristika der Stichprobe im Detail beschrieben und mit den Eigenschaften der Gesamtbevölkerung abgeglichen. Dabei zeigt sich, dass die über 50-Jährigen in der Stichprobe im Vergleich zu der Altersverteilung der 30 bis 60-Jährigen in der Gesamtbevölkerung überrepräsentiert,

Anzahl an Autos im Haushalt

Abbildung A.19

Wie viele Autos stehen Ihrem Haushalt dauerhaft zur Verfügung (auch privat genutzte Firmen- und Dienstwagen, ohne Carsharing), die Sie selbst (als Fahrer oder Beifahrer) nutzen?



Agora Verkehrswende (2022) | Mit: IfI; Fallzahl: 1096; Quelle: eigene Darstellung auf Basis der forsa-Umfrage

während die unter 40-Jährigen unterrepräsentiert sind. Die Haushaltsgrößen der 30- bis 60-Jährigen in der Gesamtbevölkerung sind dagegen vergleichsweise gut wiedergespiegelt. Höher gebildete Personen sind tendenziell überrepräsentiert. So ist der Anteil der Personen mit (Fach-)Hochschulreife etwa 12 Prozentpunkte höher als in der Gesamtbevölkerung. Im Einklang damit sind die Haushaltseinkommen in der Stichprobe im Mittel höher als in der Gesamtbevölkerung.

4.1 Fragen zum Autobesitz im Haushalt

Im nächsten Abschnitt wurden den Befragten Fragen zu ihren Verkehrsmitteln gestellt. Durchschnittlich besitzt ein Haushalt der Stichprobe 1,63 Autos. 5,7 Prozent der Haushalte geben an, dass sie kein Auto besitzen (vgl. Abbildung A.19).

Für die folgenden Ergebnisse werden vorrangig die Angaben zum meistgenutzten Auto der Haushalte dargestellt, jedoch wurden in der Umfrage dieselben Daten für bis zu drei Autos eines Haushalts abgefragt. Die Vertei-

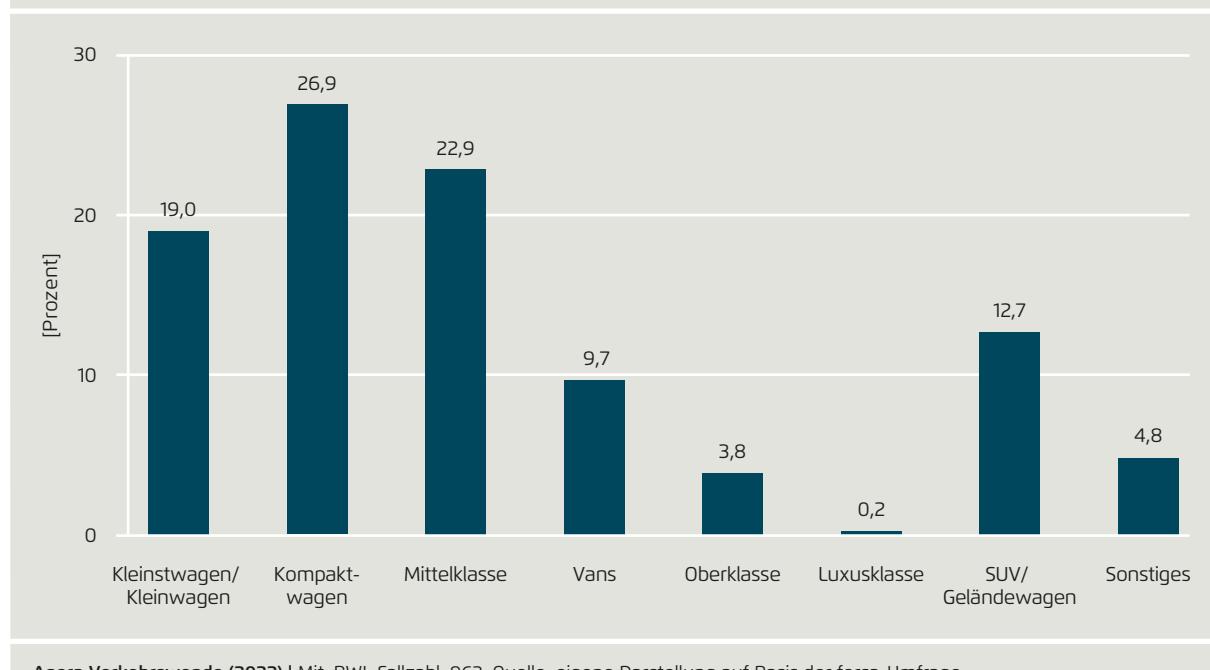
lung der Autoklassen des hauptsächlich genutzten Autos in Abbildung A.20 dargestellt. Bei den Autoklassen lässt sich erkennen, dass Kompaktwagen (26,9 Prozent), Mittelklassewagen (22,9 Prozent) und Kleinwagen (19,0 Prozent) in der Stichprobe die größten Anteile stellen. Dahinter folgt die Klasse der SUVs mit 12,7 Prozent. Wie schon in Abschnitt 3.1.2 gezeigt, haben diese in den letzten zehn Jahren einen starken Aufschwung erfahren.

Das Anteilsverhältnis der Kraftstoffarten wird in Abbildung A.21 dargestellt. Elektrofahrzeuge (3,0 Prozent) und Plug-in-Hybride (2,4 Prozent) stellen in der Stichprobe nur einen kleinen Anteil, während Benziner (56,8 Prozent) und Diesel (33,3 Prozent) mehr als 90 Prozent des Autobestands stellen. Die niedrigen Anteile spiegeln wider, dass alternative Antriebe im Gesamtautobestand in Deutschland bisher noch eine untergeordnete Rolle spielen, auch wenn sie aktuell große Anteile bei den Neuzulassungen aufweisen (siehe Abschnitt 3.1.2).

Die Teilnehmenden wurden zudem gefragt, wie viele Kilometer sie im Jahr durchschnittlich mit dem jeweiligen Auto fahren. Für die meistgenutzten Autos der Befragten ergab sich ein arithmetisches Mittel von

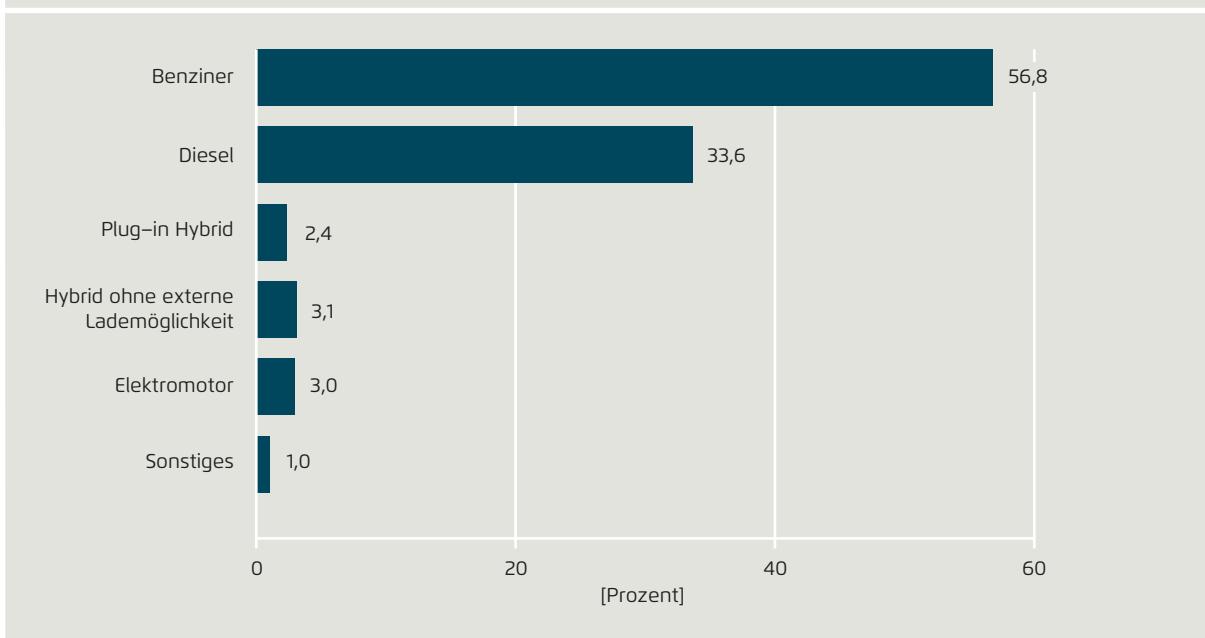
Autoklasse des Hauptautos

Abbildung A.20



Antriebsart des Hauptautos

Abbildung A.21



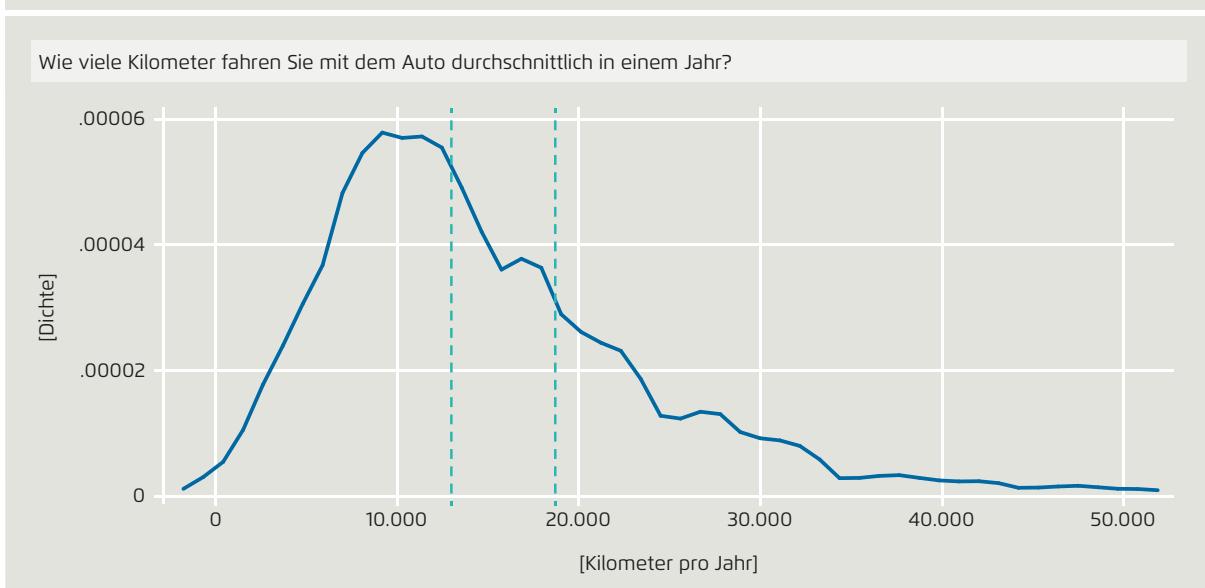
Agora Verkehrswende (2022) | Mit: RWI; Fallzahl: 966; Quelle: eigene Darstellung auf Basis der forsa-Umfrage

18.695 Kilometern und ein Medianwert von 13.000 Kilometern. Diese Werte sind in Abbildung A.22 veranschau-

licht. In der grafischen Darstellung wurden Werte über 50.000 Kilometern nicht berücksichtigt.

Mit dem hauptsächlich genutzten Auto zurückgelegte Kilometer pro Jahr

Abbildung A.22

Agora Verkehrswende (2022) | Mit: RWI; Fallzahl: 941;
Quelle: eigene Darstellung auf Basis der forsa-Umfrage

Median = 13.000 km, Durchschnitt = 18.695 km

4.2 Fragen zur Kfz-Steuer

Im Folgenden zeigen wir Daten zur Kfz-Steuer, welche wir unter allen Befragten, die mindestens ein Auto besitzen, erhoben haben. Dabei wurden die Befragten zunächst nach der Höhe ihrer Kfz-Steuer gefragt, die sie für ihr hauptsächlich genutztes Auto zahlen. Der Durchschnitt der gegebenen Antworten lag bei 200 Euro und der Median bei 160 Euro. Abbildung A.23 visualisiert diese Angaben, dabei wurden für die grafische Darstellung Werte von über 1.000 Euro nicht berücksichtigt.

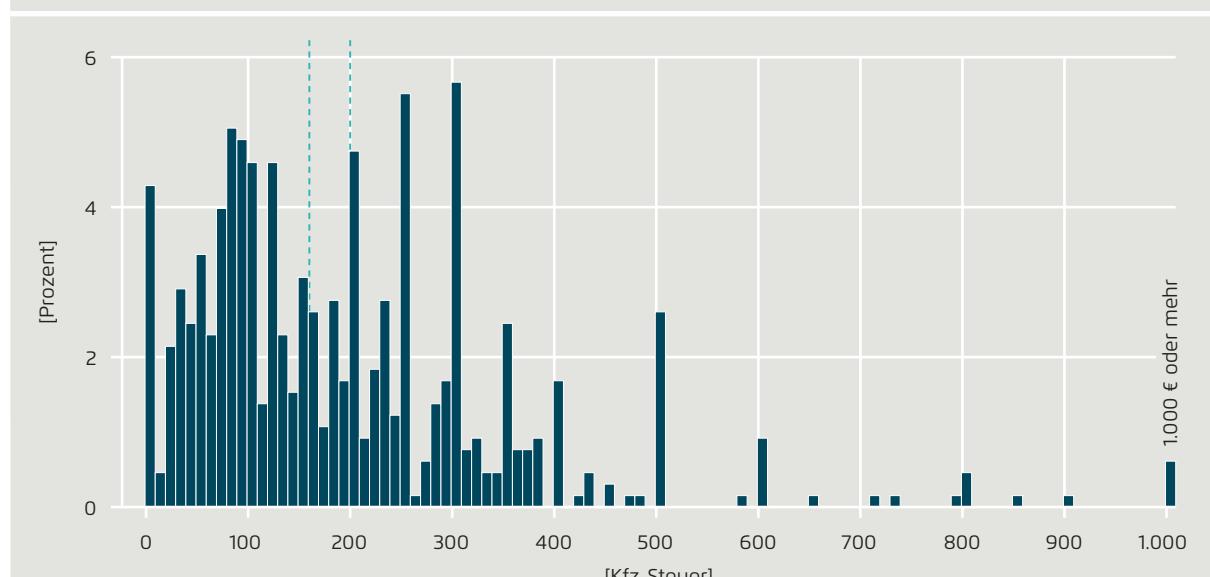
Verglichen zu den in Abbildung A.6 dargestellten Steuerbelastungen, die auf Basis von Pkw-Neuzulassungsdaten errechnet wurden, in denen für das Jahr 2019 im Durchschnitt circa 300 Euro für Diesel und 150 Euro für Benziner berechnet sind, erscheinen die in der Befragung angegebenen Werte im Mittel plausibel zu sein. Es sind jedoch einige wenige Ausreißer nach oben zu erkennen, die die Steuerhöhe voraussichtlich deutlich überschätzen. Zudem antwortet mit 23 Prozent beinahe ein Viertel der Befragten, dass sie die Höhe der Steuer nicht wissen.

Diejenigen, die die Höhe ihrer gezahlten Kfz-Steuer angegeben haben, wurden daraufhin gefragt, wie sicher sie sich sind, dass dieser Wert richtig ist (siehe Abbildung A.24). Diese Angabe sollte mithilfe einer Fünf-Punkte-Likert-Skala gemacht werden. Dabei waren circa 61 Prozent sehr sicher oder eher sicher (Antwort 4 oder 5 auf der Skala), wogegen 21 Prozent etwas unsicher bis sehr unsicher waren (Antwort 1 oder 2). Die restlichen Befragten (18 Prozent) haben sich in der Mitte eingeordnet.

Zusätzlich wurden Personen, deren Hauptauto ein Privatwagen ist, gefragt, inwiefern die Kfz-Steuer im aktuellen Steuersystem ihren Autokauf beeinflusst hat. Die Antworten sind in Abbildung A.25 dargestellt und es wird deutlich sichtbar, dass über 90 Prozent der Befragten beim Autokauf nicht durch die Kfz-Steuer beeinflusst wurden. Dies deutet darauf hin, dass die jährlich zu zahlende Kfz-Steuer des aktuellen Kfz-Steuersystems beim Kauf eines Autos nicht sonderlich sichtbar beziehungsweise relevant für die Kaufentscheidung ist (siehe Teilbericht C für eine umfangreichere Diskussion dieses Ergebnisses).

Höhe der Kfz-Steuer des hauptsächlich genutzten Autos

Abbildung A.23



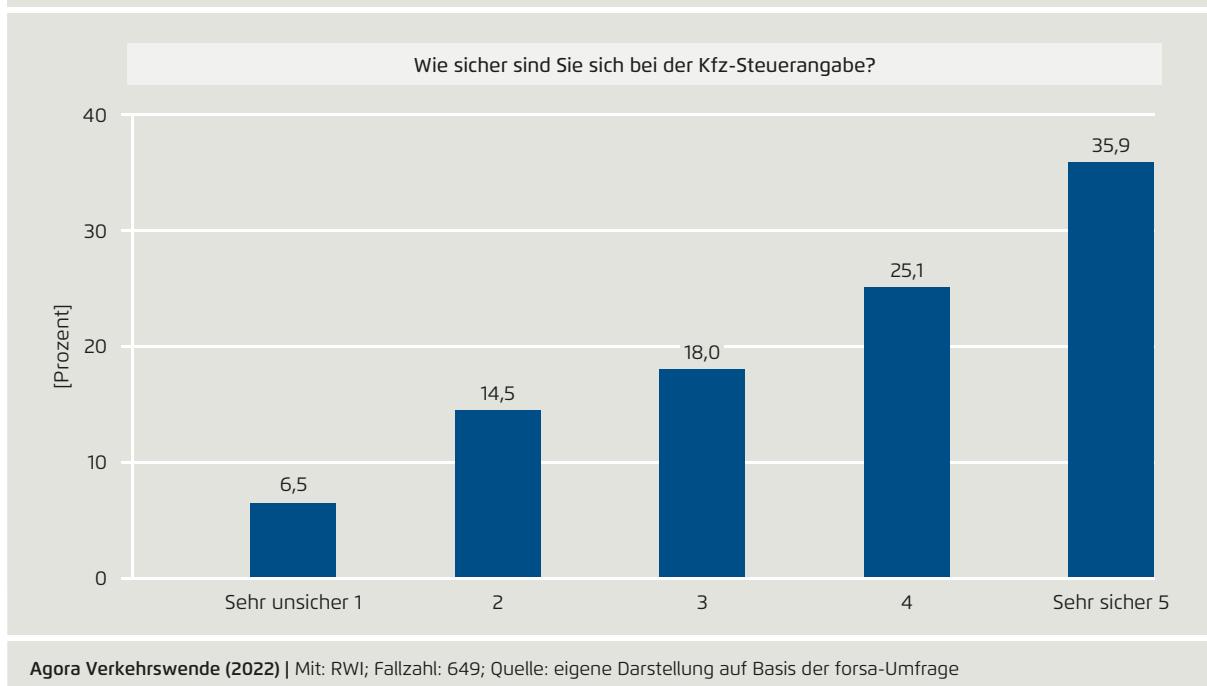
Agora Verkehrswende (2022) | Mit: RWI; Fallzahl: 653;

Quelle: eigene Darstellung auf Basis der forsa-Umfrage

Median = 160 Euro, Durchschnitt = 200 Euro

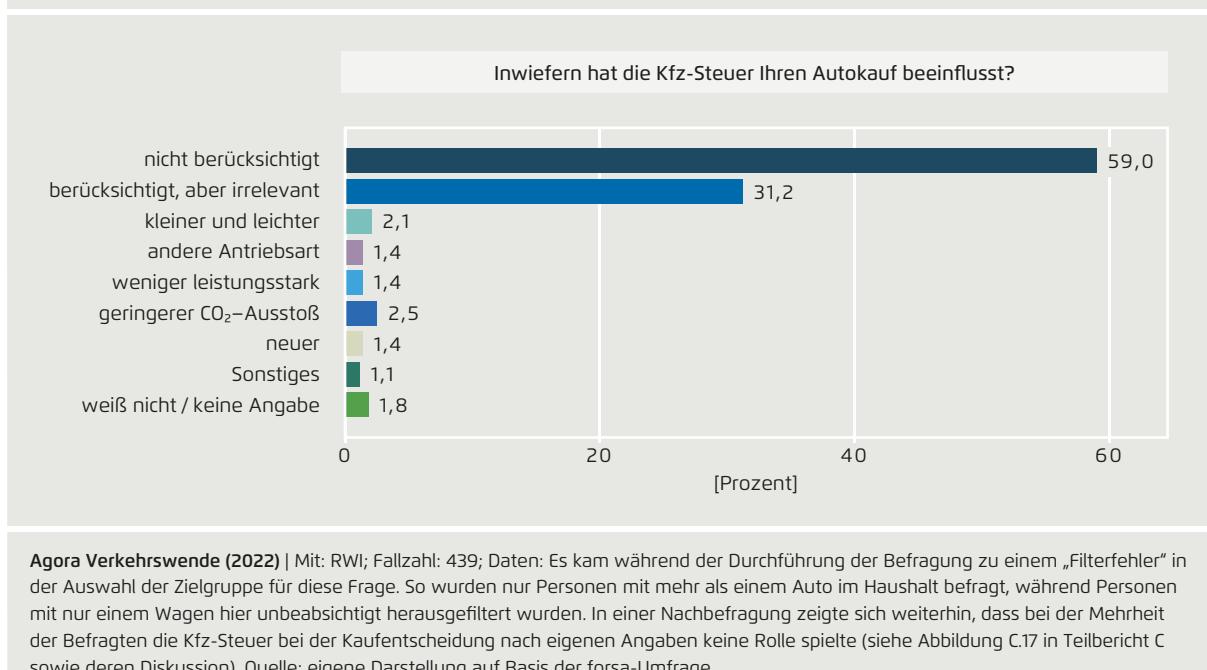
Sicherheit bezüglich der Kfz-Steuerangabe

Abbildung A.24



Autobesitzer:innen, deren Hauptauto ein Privatwagen ist:
Einfluss der Kfz-Steuer bei der Autowahl

Abbildung A.25



Darüber hinaus wurde den Befragten ein alternatives Modell zur Erhebung der Kfz-Steuer vorgestellt, bei dem die Steuer nur noch einmal zum Zeitpunkt der Erstzulassung erhoben wird. Die Frage lautete:

Stellen Sie sich nun vor, die derzeitige Kfz-Steuer würde reformiert. Wesentliche Bemessungsgrundlage wäre weiterhin der CO₂-Ausstoß. Allerdings würde sie nicht mehr jährlich erhoben, sondern nur noch einmal zum Zeitpunkt der Erstzulassung. Die Höhe der Einmalzahlung entspräche dem Zehnfachen der bisherigen jährlichen Steuerzahlung. Wenn Sie vor der Wahl stünden, sich ein neues Auto zu kaufen: Hätte eine solchermaßen geänderte Kfz-Steuer einen Einfluss auf Ihre Kaufentscheidung?

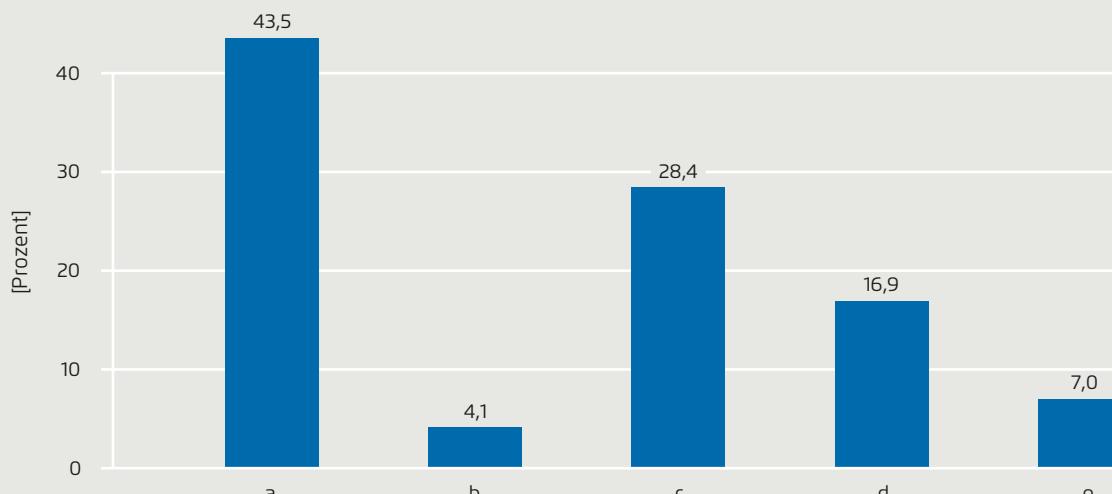
- a) Ich würde die einmalige Steuerzahlung stärker in die Kaufentscheidung miteinbeziehen als die aktuelle jährliche Steuerzahlung.
- b) Ich würde die einmalige Steuerzahlung schwächer in die Kaufentscheidung miteinbeziehen als die aktuelle jährliche Steuerzahlung.
- c) Es hätte keinen Einfluss auf meine Kaufentscheidung.

- d) Der Kauf eines neuen Autos kommt für mich grundsätzlich nicht infrage
- e) weiß nicht / keine Angabe

Abbildung A.26 zeigt die Verteilung der Antworten. Dabei ist deutlich ersichtlich, dass ein Großteil der Befragten angibt, dass sie die hohe, gebündelte Einmalzahlung der Kfz-Steuer beim Neukauf stärker in die Kaufentscheidung miteinbeziehen würde als die aktuelle Steuer (43,5 Prozent Zustimmung). Dem gegenüber geben 4,1 Prozent der Befragten an, dass sie die Steuer weniger in die Kaufentscheidung miteinbeziehen würden, und 28,4 Prozent der Befragten antworten, dass es überhaupt keinen Einfluss auf die Kaufentscheidung hätte. Die Ergebnisse zeigen auf Basis von Selbsteinschätzungen der Befragten, dass das aktuelle Kfz-Steuersystem, bei dem man eine jährliche Steuer zahlt, weniger Einfluss auf die Kaufentscheidung hat, als es bei einer höheren Einmalzahlung der Fall wäre.

Antworten auf die Frage zur Auswirkung eines alternativen Kfz-Steuermodells

Abbildung A.26



4.3 Fragen zu Dienstwagen

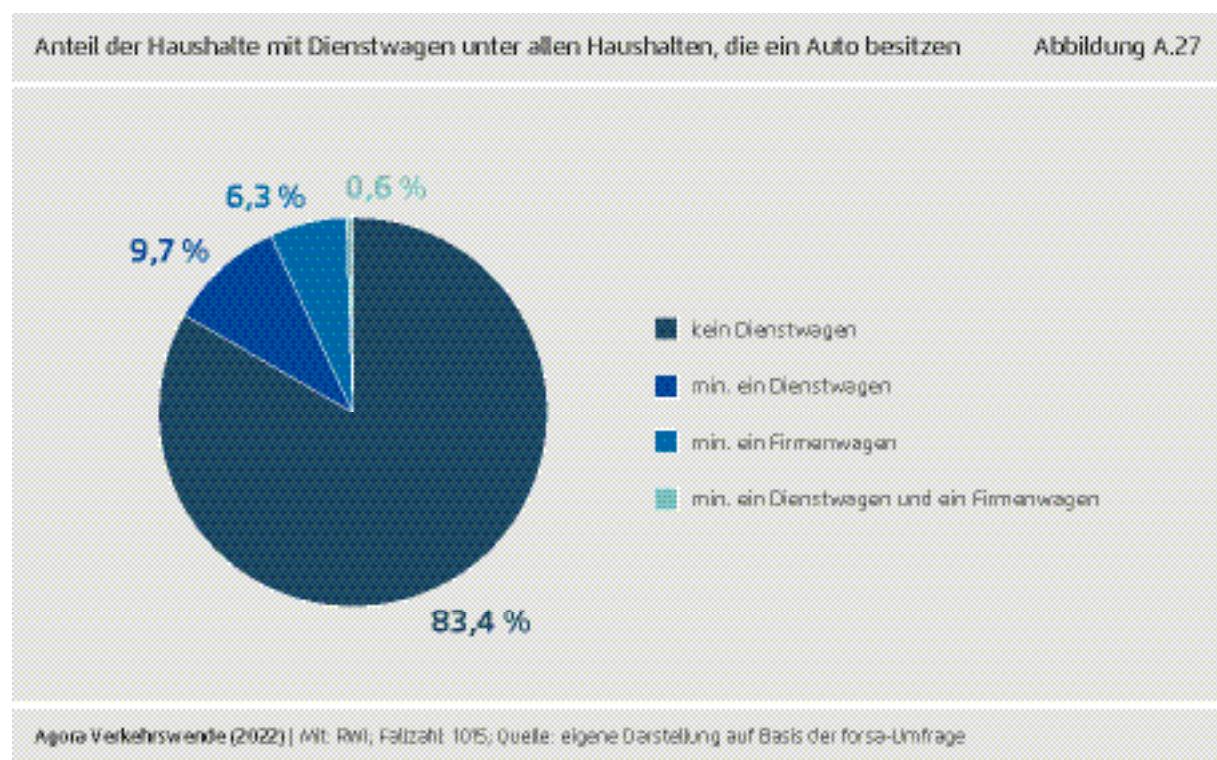
Im nächsten Teil stellen wir Ergebnisse zum Thema Dienstwagen in Deutschland vor. Als Dienstwagen wird in diesem Kapitel ein Auto definiert, bei dem auf die Frage nach der Eigentümerin oder dem Eigentümer des Autos „mein Arbeitgeber, es ist ein Dienstwagen“ beziehungsweise „der Arbeitgeber eines anderen Haushaltsmitglieds, es ist ein Dienstwagen“ geantwortet wurde. Als Firmenwagen wird hingegen ein Auto definiert, bei dem auf die Frage nach der Eigentümerin oder dem Eigentümer des Autos „ich selbst als Inhaber einer Firma bzw. als Selbstständige/r, es ist ein Firmenwagen“ bzw. „ein anderer Haushaltsmitglied als Inhaber einer Firma bzw. als Selbstständige/r, es ist ein Firmenwagen“ geantwortet wurde.

Dabei zeigen wir zunächst unter allen Haushalten, die ein Auto besitzen, wie groß der Anteil derer ist, die mindestens einen Dienst- oder Firmenwagen im Haushalt besitzen. Unsere Daten verdeutlichen, dass unter den Autobesitzer:innen 9,7 Prozent über einen Dienstwagen, 6,3 über einen Firmenwagen und 0,6 über einen Dienst- und einen Firmenwagen verfügen (Abbildung A.27).

Unter den Dienstwagenbesitzenden konnten circa 79,2 Prozent über die Auswahl des Modells, der Extras etc. ihres Dienstwagens mitentscheiden (Abbildung A.28). Darüber hinaus wurden die Dienstwagenbesitzer:innen gefragt, ob sie sich für ein anderes Modell entschieden hätten, wenn sie nicht die Möglichkeit eines Dienstwagens gehabt hätten. Für 41 Prozent wäre dies nicht der Fall gewesen. Diejenigen, die sich für ein anderes Modell entschieden hätten, wurden danach gefragt, in welcher Weise (z.B. günstiger, kleiner, andere Antriebsart) sie ein anderes Automodell wählen würden. Dabei konnten die Teilnehmenden mehrere Antwortmöglichkeiten auswählen. Die Frage mit dem Set an Antwortmöglichkeiten ist diese:

Wenn Sie nicht die Möglichkeit zur Nutzung eines Dienstwagens hätten, würden Sie ein anderes Automodell wählen? [Hinweis: Mehrfachnennung möglich]

- Ja, ein günstigeres
- Ja, ein kleineres
- Ja, ein im Betrieb sparsameres
- Ja, eine andere Antriebsart
- Ja, ein leistungsstärkeres



- Ja, ein größeres
- Ja, ein teureres
- Ja, ein anders ausgestattetes
- Sonstiges: [TEXTFELD]
- Nein
- weiß nicht/keine Angabe

20 Prozent haben angegeben, dass sie sich alternativ für ein günstigeres Modell, 16 Prozent für ein kleineres Modell, 14 Prozent für ein im Betrieb sparsameres Modell und 15 Prozent für eine andere Antriebsart entschieden hätten. Dagegen gaben lediglich jeweils 4 Prozent an, dass sie sich für ein leistungsstärkeres und/oder ein größeres Modell und 1 Prozent für ein teureres Modell entschieden hätten. 7 Prozent gaben an, dass sie andere Extras/eine andere Ausstattung gewählt hätten. Diese Ergebnisse stehen im Einklang mit den oben diskutierten theoretischen Überlegungen wonach die steuerliche Privilegierung von Dienstwagen einen Anreiz zur Anschaffung verbrauchsintensiver und hochpreisiger Fahrzeuge bietet.

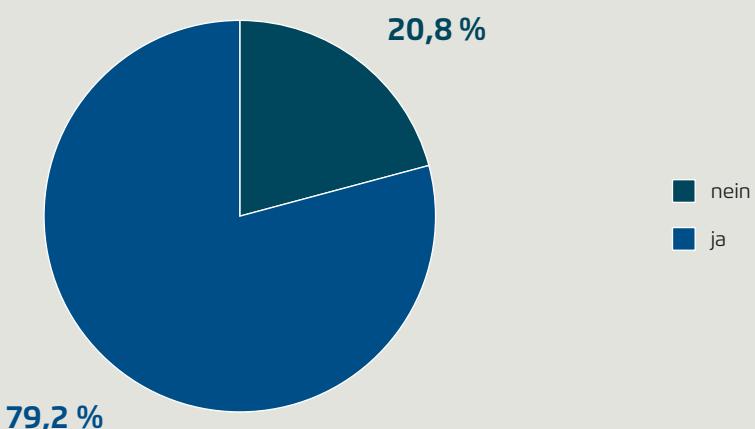
Zusätzlich wurden die Befragten mit Dienstwagen gefragt, wie sie ihr Fahrzeug steuerlich abrechnen. Die genaue Frage mit den zugehörigen Antwortmöglichkeiten war die folgende:

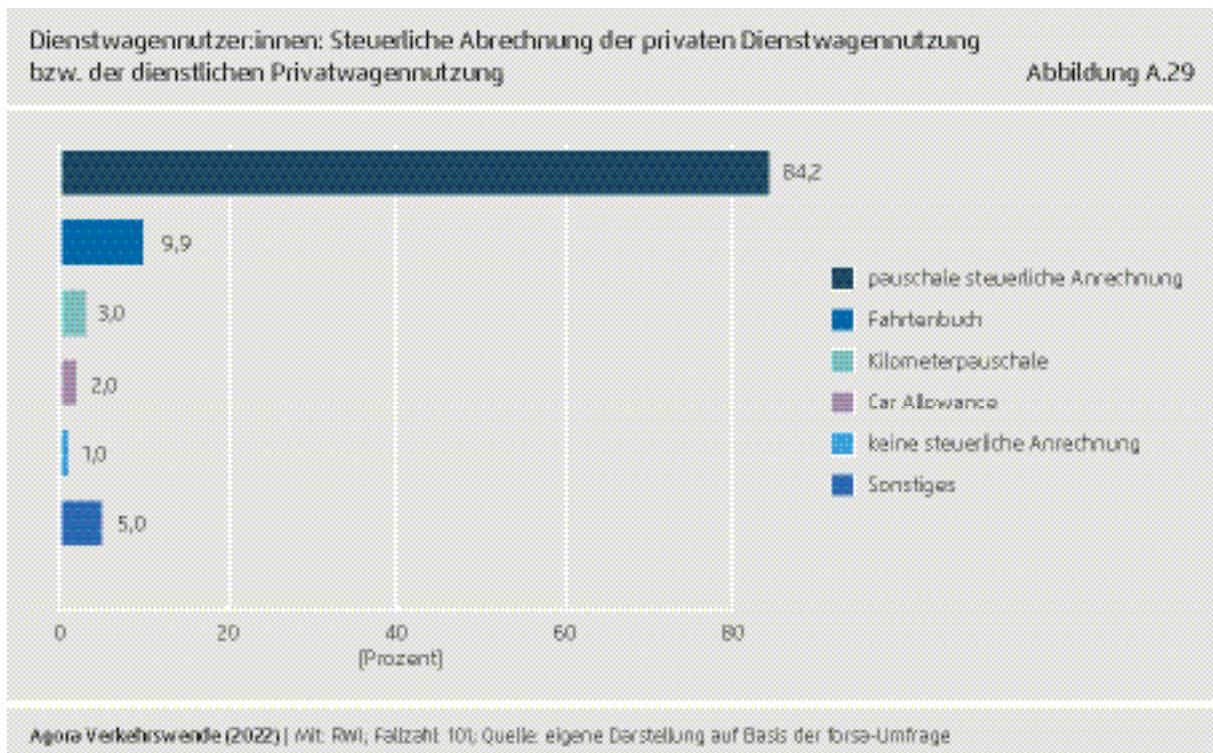
Wie macht Ihr Haushalt die privaten Fahrten mit dem Dienstwagen steuerlich geltend bzw. wie rechnen Sie Ihre beruflichen Wege mit dem Privatauto ab?

- Pauschale steuerliche Anrechnung: Geldwerter Vorteil nach 1% Methode (bzw. 0,5% für Hybridfahrzeuge oder 0,25% für Elektrofahrzeuge).
- Ich führe ein Fahrtenbuch für meinen Dienstwagen.
- Ich rechne meine beruflichen Fahrten mit dem Arbeitgeber ab (in der Regel: Kilometerpauschale 0,30 € pro km für dienstliche Fahrten wird erstattet).
- Car Allowance (Überlassungspauschale, die der Arbeitgeber zahlt, wenn der Mitarbeiter sich dazu verpflichtet, seinen privaten Pkw auch für dienstliche Zwecke zu nutzen).
- Ich setze berufliche Fahrten nicht an bzw. mache sie nicht steuerlich geltend.
- Sonstiges: [TEXTFELD]
- weiß nicht/keine Angabe

Dienstwagnutzer:innen: Möglichkeit zur Mitentscheidung bei der Wahl des Modells, der Extras etc.

Abbildung A.28





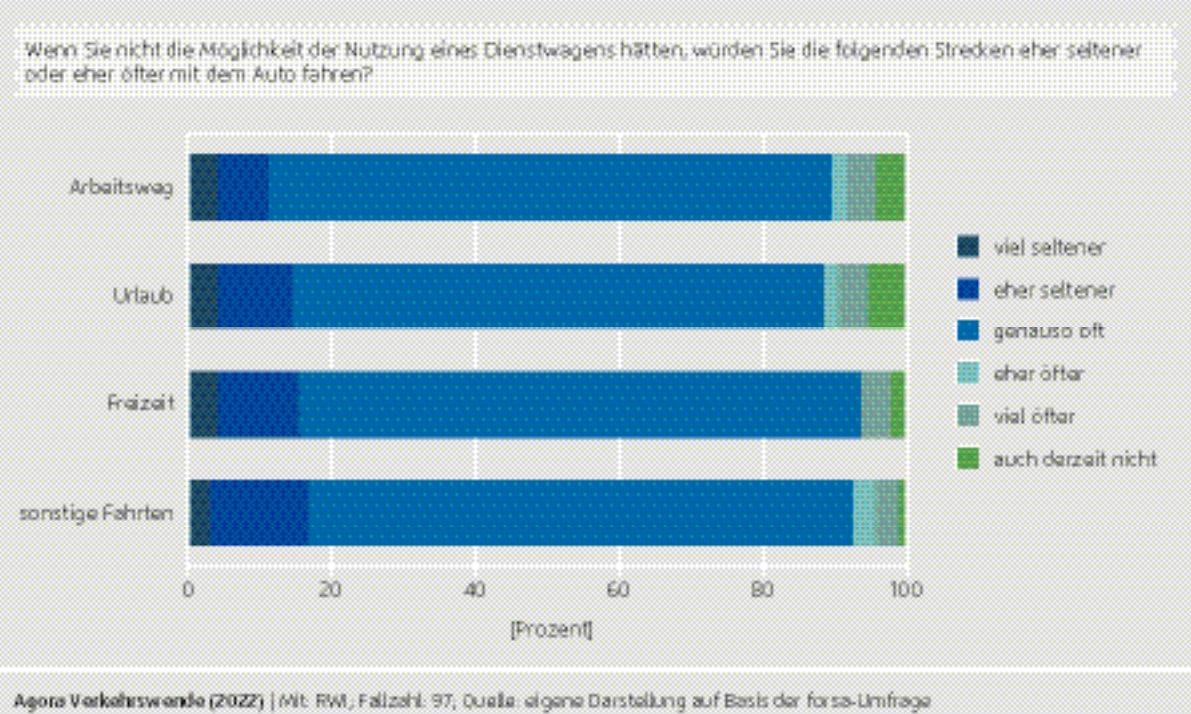
Dabei gaben 84,2 Prozent der Befragten mit Dienstwagen an, dass sie eine pauschale steuerliche Abrechnung (geldwerter Vorteil nach Ein-Prozent-Methode beziehungsweise 0,5 Prozent für Hybrid-Fahrzeuge oder 0,25 Prozent für reine Elektrofahrzeuge) wählen und 9,9 Prozent führen ein Fahrtenbuch (siehe Abbildung A.29).

Einige wenige Befragte mit Dienstwagen geben auch Abrechnungswege an, die eher auf die Abrechnung dienstlicher Fahrten mit privaten Pkw hindeuten: So geben 3,0 Prozent an, dass sie eine Kilometerpauschale (in der Regel: 0,30 Euro pro Kilometer für dienstliche Fahrten) abrechnen und 2,0 Prozent nutzen eine *Car Allowance*. 1,0 Prozent der Befragten geben an, die beruflichen Fahrten überhaupt nicht steuerlich geltend zu machen. Es ist dabei zu beachten, dass es bei der Fragestellung auch die Möglichkeit gab, mehrere Kategorien anzugeben. In diesen Fällen ist mutmaßlich davon auszugehen, dass diese Befragten neben ihrem Dienstwagen manchmal auch einen Privatwagen für berufliche Strecken nutzen und diese Fahrten entsprechend abrechnen.

Als Nächstes wurden die Dienst- oder Firmenwagennutzer:innen gefragt, ob sich ihre Autonutzung bei bestimmten Strecken (Arbeitsweg, Urlaubsstrecken, Freizeitstrecken, sonstige Strecken) verändern würde, wenn sie keinen Dienst- beziehungsweise Firmenwagen mehr zur Verfügung hätten (Abbildung A.30 und Abbildung A.31). Es ist dabei auffällig, dass die Befragten beider Gruppen über alle Wege hinweg mit starker Mehrheit geantwortet haben, dass sie das Auto genauso oft nutzen würden wie zuvor. So liegen die Antworten je nach Weg zwischen 74 und 85 Prozent bei „genauso oft“. Des Weiteren liegt dieser Anteil in der Gruppe der Firmenwagennutzer:innen je nach Weg zwischen 2 und 10 Prozentpunkte höher als in der Gruppe der Dienstwagennutzer:innen. Diejenigen, die nicht geantwortet haben, dass sie das Auto genauso oft nutzen würden, würden tendenziell (eher oder viel) seltener Auto fahren.

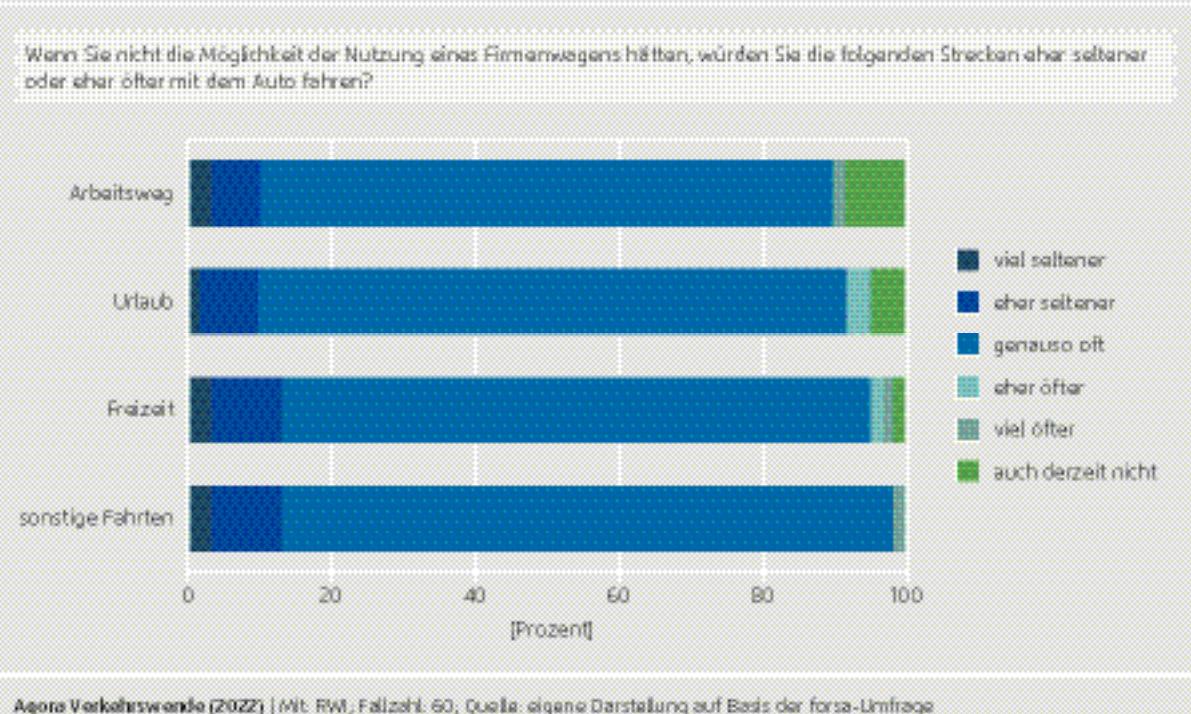
Dienstwagennutzer:innen: Hypothetische Autonutzung ohne Dienstwagen

Abbildung A.30



Firmenwagennutzer:innen: Hypothetische Autonutzung ohne Firmenwagen

Abbildung A.31



4.4 Kurze Zusammenfassung der Ergebnisse

- Im Rahmen des Projekts hat das RWI, in Abstimmung mit FiFo und Agora Verkehrswende einen Fragebogen zur Mobilitätsausstattung, Firmen- beziehungsweise Dienstwagenbesitz sowie den Einstellungen und Präferenzen bezüglich des Autokaufs konzipiert. Diese Umfrage wurde im Oktober 2021 vom Meinungsforschungsinstitut forsa durchgeführt.
- Für die Befragung wurden Personen zwischen 30 und 60 Jahren befragt. Sie wurde von 1.096 Personen beantwortet, von denen 81 den Fragebogen nicht vollständig ausgefüllt haben.
- Im Mittel gaben die Befragten plausible Einschätzungen zur Höhe ihrer Kfz-Steuerlast an und 61 Prozent der Befragten waren sich bei ihrer Angabe eher sicher oder sehr sicher. 23 Prozent der Befragten gaben an, den Betrag ihrer Kfz-Steuer nicht zu kennen.
- Über 90 Prozent der Befragten gaben an, dass die Kfz-Steuer keinen Einfluss auf die Kaufentscheidung für ihr meistgenutztes Auto hatte. Eine Lenkungswirkung hin zu einem emissionsärmeren Auto wurde nur bei einem kleinen Teil der Befragten erreicht.
- Bei einem hypothetischen, neuen Kfz-Steuersystem, bei dem die Kfz-Steuer alleinig beim Neukauf des Autos erhoben würde, gaben 43,5 Prozent der Befragten an, dass sie diese stärker in die Kaufentscheidung miteinbeziehen würden als die aktuelle jährliche Steuer. 28,4 Prozent gaben an, dass es keinen Einfluss auf ihre Kaufentscheidung hätte.
- Unter den Autobesitzer:innen verfügen 9,7 Prozent über einen Dienstwagen, 6,3 über einen Firmenwagen und 0,6 über einen Dienst- und einen Firmenwagen. 84,2 Prozent der Befragten mit Dienstwagen geben an, die pauschale Ein-Prozent-Methode für die steuerliche Abrechnung zu nutzen und 9,9 Prozent die Fahrtenbuchmethode.
- Nach Selbstauskunft würden viele aktuelle Dienstwagenbesitzer:innen auch ohne Dienstwagen ein ähnliches Auto fahren (41 Prozent). Unter jenen, die ein anderes Automodell wählen würden, würden viele ein günstigeres, kleineres und/oder sparsameres Modell wählen.
- Nach Selbstauskunft würde die große Mehrheit der aktuellen Dienstwagenbesitzer:innen ohne Dienstwagen genauso viele Wege mit dem Auto zurücklegen. Die Restlichen würden tendenziell weniger Auto fahren.

5 | Ausblick

Die Haushaltsbefragungen zur Kfz-Steuer und zu den erwarteten Einflüssen einer reformierten Abgabe schließen für das Erkenntnisinteresse der Untersuchung wie auch für die Steuerpolitik eine wichtige Wissenslücke. Auch die Antworten der Haushalte, die mindestens ein Fahrzeug als Dienstwagen gestellt bekommen, beleuchten einen Bereich, der bislang in der empirischen Forschung deutlich zu wenig Aufmerksamkeit erhalten hat.

Mit diesem neu gewonnenen Wissen und auf Grundlage der im vorliegenden Teilbericht A erörterten mangelnden Anreize zu einem klimaverträglichen Mobilitätsverhalten sowohl der Kfz-Steuer als auch der Dienstwagen-

besteuerung diskutiert der darauffolgende Teilbericht B die Reformoptionen für beide Instrumente und deren erwartete Wirkungen.

Der abschließende Teilbericht C stellt weitere Analysen und Ergebnisse der vertieften Haushaltsbefragung zu Kfz-Steuer und Dienstwagenbesteuerung vor. Auf diese Weise zeichnen die drei Teilberichte des Forschungsvorhabens ein umfassendes Bild der Defizite der aktuellen Ausgestaltungen, des notwendigen Handlungsbedarfs sowie der möglichen Wirkungen von Reformen.

Literaturverzeichnis Teil A

ACEA (2020). ACEA Tax Guide 2020. European Automobile Manufacturers' Association (ACEA). Verfügbar unter: https://acea.be/uploads/news_documents/ACEA_Tax_Guide_2020.pdf (25.11.2021).

ACEA (2021). ACEA Tax Guide 2021. European Automobile Manufacturers' Association (ACEA). Verfügbar unter: <https://www.acea.auto/publication/acea-tax-guide-2021/> (30.11.2021).

ADAC (2021). Automarken & Modelle. Verfügbar unter: https://www.adac.de/rund-ums-fahrzeug/autokatalog/marken-modelle/?filter=ONLY_RECENT&sort=SORT-ING_DESC (26.11.2021).

Agora Verkehrswende (2020): Technologieneutralität im Kontext der Verkehrswende. Kritische Beleuchtung eines Postulats.

Alberini, A., & Horvath, M. (2021). All car taxes are not created equal: Evidence from Germany. Energy Economics, 100, 105329. DOI: 10.1016/j.eneco.2021.105329.

Allcott, H. (2011). Consumers' perceptions and misperceptions of energy costs. American Economic Review, 101 (3), 98-104.

Allcott, H. (2013). The welfare effects of misperceived product costs: Data and calibrations from the automobile market. American Economic Journal: Economic Policy, 5 (3), 30-66.

Allcott, H., & Taubinsky, D. (2015). Evaluating behaviorally motivated policy: Experimental evidence from the lightbulb market. American Economic Review, 105 (8), 2501-2538.

Allcott, H., & Wozny, N. (2014). Gasoline prices, fuel economy, and the energy paradox. Review of Economics and Statistics, 96 (5), 779-795. DOI: 10.1162/REST_a_00419.

Anderson, S. T., Kellogg, R., & Sallee, J. M. (2013). What do consumers believe about future gasoline prices?. Journal of Environmental Economics and Management, 66 (3), 383-403.

Andor, M. A., Gerster, A., Gillingham, K., & Horvath, M. (2020). Running a Car Costs Much More Than People Think – Stalling the Uptake of Green Travel. Nature 580, 453-455. DOI: 10.1038/d41586-020-01118-w.

Andor, M. A., Gerster, A., & Sommer, S. (2020). Consumer inattention, heuristic thinking and the role of energy labels. The Energy Journal, 41 (1).

Attari, S. Z., DeKay, M. L., Davidson, C. I., & De Bruin, W. B. (2010). Public perceptions of energy consumption and savings. Proceedings of the National Academy of Sciences, 107 (37), 16054-16059.

Bach, S., Buslei, H., Harnisch, M., & Isaak, N. (2019). Ökosteuer-Einnahmen sorgen noch heute für niedrigere Rentenbeiträge und höhere Renten. DIW Wochenbericht 13 / 2019, 223-231.

Benjamin, D. J., Choi, J. J., & Strickland, A. J. (2010). Social identity and preferences. American Economic Review, 100 (4), 1913-1928.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) (2019). Klimaschutzbericht 2019, Berlin. Verfügbar unter: https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzbericht_2019_kabinettsfassung_bf.pdf (25.11.2021).

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) (2019). Klimaschutzbericht 2021, Berlin. Verfügbar unter: https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzbericht_2021_bf.pdf (25.11.2021).

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2021). Elektromobilität in Deutschland. Verfügbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/elektromobilitaet.html> (25.11.2021).

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2021). FAQ Elektromobilität. Verfügbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/FAQ/Elektromobilitaet/faq-elektromobilitaet-01.html> (25.11.2021).

Bollinger, B., Leslie, P., & Sorensen, A. (2011). Calorie posting in chain restaurants. American Economic Journal: Economic Policy, 3(1), 91-128.

Bundesfinanzministerium (BMF) (2014).

BMF-Schreiben: Umsatzsteuer; Vorsteuerabzug und Umsatzbesteuerung bei (teil-)unternehmerisch verwendeten Fahrzeugen. Verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Steuerarten/Umsatzsteuer/Umsatzsteuer-Anwendungserlass/2014-06-05-vorsteuerabzug-und-umsatzbesteuerung-bei-teil-unternehmerisch-verwendeten-fahrzeugen.html (25.11.2021).

Bundesfinanzministerium (BMF) (2021). 28. Subventionsbericht. Verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/28-subventionsbericht.html (25.11.2021.).

Bundesfinanzministerium (BMF) (2021). *Kfz-Steuer-Rechner.* Verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Service/Apps_Rechner/Kfz-Rechner/KfzRechner.html (25.11.2021).

Bundesregierung (2020). Änderung der Kfz-Steuer. *Klimafreundliche, bezahlbare Mobilität.* Verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/staatsministerin-fuer-kultur-und-medien/aktuelles/kfz-steuer-1759368> (25.11.2021).

Busse, M. R., Knittel, C. R., & Zettelmeyer, F. (2013). Are consumers myopic? Evidence from new and used car purchases. *American Economic Review*, 103 (1), 220–256.

Chen, Y., & Li, S. X. (2009). Group identity and social preferences. *American Economic Review*, 99 (1), 431–457.

Chetty, R., Looney, A., & Kroft, K. (2009). Salience and taxation: Theory and evidence. *American Economic Review*, 99 (4), 1145–1177.

Cohen, F., Glachant, M., & Söderberg, M. (2017). Consumer myopia, imperfect competition and the energy efficiency gap: Evidence from the UK refrigerator market. *European Economic Review*, 93, 1–23.

Congdon, W. J., Kling, J. R., & Mullainathan, S. (2009). Behavioral economics and tax policy. *National Tax Journal*, 62 (3), 375–386.

Copenhagen Economics (2011). *Taxation papers: Company Car taxation.* Working paper No. 22 2010. DOI: 10.2778/13821.

Dal Bó, E., Dal Bó, P., & Eyster, E. (2018). The demand for bad policy when voters underappreciate equilibrium effects. *The Review of Economic Studies*, 85(2), 964–998.

Deubner Verlag Steuern & Praxis (2009). *Pkw als gewillkürtes Betriebsvermögen: Nachweis der überwiegend betrieblichen Nutzung.* Verfügbar unter: <https://www.deubner-steuern.de/news/mandanteninformation/details/artikel/pkw-als-gewillkuertes-betriebsvermoegen-nachweis-der-ueberwiegen-betrieblichen-nutzung.html> (25.11.2021).

Epley, N., Mak, D., & Idson, L. C. (2006). Bonus or rebate?: The impact of income framing on spending and saving. *Journal of Behavioral Decision Making*, 19 (3), 213–227.

Eurostat (2022). Treibhausgasemissionen nach Quellsektor, online Datencode: ENV_AIR_GGE. Datenquelle: European Environment Agency (EEA). Verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/> (25.11.2021).

FiFo Köln, ZEW, Copenhagen Economics (2009). Evaluierung von Steuervergünstigungen. Dreibändige Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Köln.

FiFo Köln, FÖS, Klinski, S. (2011). Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland. FiFo Köln. Verfügbar unter: https://www fifo-koeln.org/de/veroeffentlichungen/thematisch-geordnet/download?path=finanzz-steuer-politik%252Ffifo-berichte_nr_13.pdf (25.11.2021).

FiFo Köln, ifo, ZEW, Fraunhofer FIT (2019). Evaluierung von Steuervergünstigungen. Sechs Forschungsberichte im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. FiFo-Bericht Nr. 28-0; 28-A bis 28-E, Köln.

Finkelstein, A. (2009). E-ztax: Tax salience and tax rates. *The Quarterly Journal of Economics*, 124 (3), 969–1010.

FÖS – Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (2016). Reform und Abbau umweltschädlicher Subventionen: Ansätze für eine ökologische Fortentwicklung der öffentlichen Finanzen. Verfügbar unter: https://foes.de/de-de/publikationen/publikation?tx_foespublications_listpublications%5Baction%5D=show&tx_foes-publications_listpublications%5Bcontroller%5D=Publication&tx_foespublications_listpublications%5Bpublication%5D=249&cHash=31c4b60ba00d5405baa0f8d-8cb9a8c98 (25.11.2021).

FÖS – Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (2020). Reformvorschlag Kfz-Steuer. Wie eine Zulassungssteuer Klimaschutz im Verkehr voranbringen kann. Studie im Auftrag von Greenpeace. Verfügbar unter: https://foes.de/publikationen/2020/2020-03_FOES_Reform-Kfz-Steuer.pdf (22.11.2021).

Gabaix, X., & Laibson, D. (2006). Shrouded attributes, consumer myopia, and information suppression in competitive markets. *The Quarterly Journal of Economics*, 121 (2), 505–540.

Gerster, A., Andor, M. A., & Götte, L. (2021). Disaggregate consumption feedback and energy conservation. SFB 823 Discussion Paper #14. DOI: 10.17877/DE290R-22159.2.

Gillingham, K. T., Houde, S., & van Benthem, A. A. (2021). Consumer Myopia in Vehicle Purchases: Evidence from a Natural Experiment. *American Economic Journal: Economic Policy*, 13 (3), 207–238.

Kahneman, D. (2011). Thinking, fast and slow. Macmillan.

Kahneman, D., Knetsch, J. L., & Thaler, R. H. (1991). Anomalies: The endowment effect, loss aversion, and status quo bias. *Journal of Economic Perspectives*, 5 (1), 193–206.

Karlsruher Institut für Technologie (2020). Deutsches Mobilitätspanel (MOP) – Wissenschaftliche Begleitung und Auswertungen Bericht 2019/2020: Alltagsmobilität und Fahrleistung.

Ketterer, J., & Wackerbauer, J. (2009). Die Kraftfahrzeugsteuer als Instrument der Klimaschutzpolitik. ifo Schnelldienst, 62 (04), 12–16.

Kraftfahrtbundesamt (KBA) (2020). Bestand an Pkw in den Jahren 2011 bis 2020 nach ausgewählten Haltergruppen. Verfügbar unter: https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/Halter/2020/2020_b_halter_zeitreihen.html?fromStatistic=3524774&fromStatistic=3524774&yearFilter=2020&yearFilter=2020 (07.11.2021).

Kraftfahrtbundesamt (KBA) (2022). Bestand an Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern nach Bundesländern, Fahrzeugklassen und ausgewählten Merkmalen, 1. Januar 2022. Verfügbar unter: https://www.kba.de/SharedDocs/Downloads/DE/Statistik/Fahrzeuge/FZ1/fz1_2022.xlsx?__blob=publicationFile&v=5 (05.06.2022).

Légifrance (2021). Code général des impôts. Section III: Taxes sur les véhicules à moteur (Articles 1007 à 1012 quater). Verfügbar unter: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006069577/LEGISCTA000006162648/2021-07-12/ (12.01.2022).

Newell, R. G., & Siikamäki, J. (2014). Nudging energy efficiency behavior: The role of information labels. *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists*, 1 (4), 555–598.

OECD (2010). Choosing a Broad Base – Low Rate Approach to Taxation. OECD Tax Policy Studies, No. 19, OECD Publishing, Paris.

OECD (2021). Taxing Wages 2021, OECD Publishing, Paris.

Öko-Institut (2020). Impulse für mehr Klimaschutz und soziale Gerechtigkeit in der Verkehrspolitik. Studie im Auftrag des Naturschutzbunds Deutschland (NABU). Verfügbar unter: https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/verkehr/20-11-27_studie_impulse_f_r_mehr_klimaschutz_und_sozialvertr_glichkeit_in_der_verkehrspolitik.pdf (25.06.2022).

Öko-Institut, Fraunhofer ISI, IREES & Thünen-Institut (2021). *Projektionsbericht 2021 für Deutschland.* Gemäß Artikel 18 der Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 663/2009 und (EG) Nr. 715/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie §10 (2) des Bundes-Klimaschutzgesetzes. Verfügbar unter: <https://www.bmuv.de/download/projektionsbericht-der-bundesregierung-2021> (25.11.2021).

Perner, J., Thöne, M., Schmitt, S., Krug, J., Koldert, B., & Schrogli, F. (2021). *Energiesteuer 2.0: Konzept für eine Reform der Energiesteuer im Dienst des Klimaschutzes.*

PwC Pricewaterhouse Cooper (2020). *PwC 2020 Global Automotive Tax Guide.* Stuttgart.

Regjeringen (2020): Avgiftssatser 2021. Verfügbar unter: <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-buds-jett/skatter-og-avgifter/avgiftssatser-2021/id2767486/> (25.11.2021).

Regjeringen (2021): Avgiftssatser 2022. Verfügbar unter: <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-buds-jett/skatter-og-avgifter/avgiftssatser-2022/id2873933/> (25.11.2021).

Sallee, J. M. (2014). *Rational inattention and energy efficiency.* The Journal of Law and Economics, 57 (3), 781–820.

Schenk, D. H. (2011). *Exploiting the salience bias in designing taxes.* Yale J. on Reg., 28, 253.

Schouten, T. M., Bolderdijk, J. W., & Steg, L. (2014). *Framing car fuel efficiency: Linearity heuristic for fuel consumption and fuel-efficiency ratings.* Energy Efficiency, 7 (5), 891–901.

Service-public (2021). *Bonus écologique pour une voiture ou une camionnette électrique ou hybride.* Verfügbar unter: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F34014> (25.11.2021).

Service-public (2021). *Prime à la conversion: du 26 juillet au 31 décembre 2021.* Verfügbar unter: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F35850> (25.11.2021).

Service-public (2022). *Coût de la carte grise (certificat d'immatriculation).* Verfügbar unter: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F19211> (25.11.2021).

Skatteetaten (2021). *Other taxes when importing a vehicle.* Verfügbar unter: <https://www.skatteetaten.no/en/person/duties/cars-and-other-vehicles/importing/which-duties-do-you-have-to-pay/other-taxes/> (25.11.2021).

Skatteetaten (2021). *Transfer of registration (change of owner).* Verfügbar unter: <https://www.skatteetaten.no/en/person/duties/cars-and-other-vehicles/re-registration-change-of-owner/> (25.11.2021).

Skatteetaten (2021). *Vrakpantavgift.* Verfügbar unter: <https://www.skatteetaten.no/person/avgifter/bil/importere/hvilke-avgifter-ma-du-betale/andre-avgifter/vrakpantavgift/> (25.11.2021).

Skatteetaten (2021). *What is the one-off registration tax?* Verfügbar unter: <https://www.skatteetaten.no/en/person/duties/cars-and-other-vehicles/importing/which-duties-do-you-have-to-pay/one-off-registration-tax/what-is-the-one-off-registration-tax/> (25.11.2021).

SOEP (2018). *Sozio-oekonomisches Panel (SOEP).* Daten der Jahre 1984–2018. DOI: 10.5684/soep-core.v35.

Transport & Environment (2021). *Deutschlands Steuerpolitik für Dienstwagen.* Eine (verpasste) Chance für die Elektrifizierung des Straßenverkehrs. Verfügbar unter: <https://www.transportenvironment.org/wp-content/uploads/2021/08/TE-Briefing-Deutschlands-Steuerpolitik-fu%CC%88r-Dienstwagen-1.pdf> (26.11.2021).

Transport & Environment (2021). *Klimaschädliche Subventionen abbauen.* Die Effekte einer Reform der Besteuerung von Dienst- und Firmenwagen in Deutschland. Verfügbar unter: <https://www.transportenvironment.org/wp-content/uploads/2021/11/TE-Klimascha%CC%88dliche-Subventionen-abbauen-2-1.pdf> (25.06.2022).

Trafikkforsikringsforeningen (2021). *Motor Insurance tax.* Verfügbar unter: <https://www.tff.no/en/kjoretoy/trafikkforsikringsavgift/> (25.11.2021).

Turrentine, T. S., & Kurani, K. S. (2007). *Car buyers and fuel economy?* Energy Policy, 35 (2), 1213-1223.

Umweltbundesamt (2021). *Emissionen des Verkehrs.* Verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/emissionen-des-verkehrs#mindungsziele-der-bundesregierung> (07.11.2021).

Umweltbundesamt (2021). *Treibhausgasminderungsziele Deutschlands.* Verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgasminderungsziele-deutschlands> (08.11.2021).

Umweltbundesamt (2022). *Klimaschutzinstrumente im Verkehr.* UBA-Kurzpapier vom 19.05.2022. Verfügbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/dokumente/uebersicht_bausteine_klimavertraglicher_verkehr_kliv_05-2022.pdf (25.11.2021).

WLTPfacts.eu (2021). *From NEDC to WLTP: What will change?* Verfügbar unter: <https://www.wltpfacts.eu/from-nedc-to-wltp-change/> (25.11.2021).

Zoll (2020). *Wichtige Änderungen bei der Kfz-Steuer.* Informationen zum Siebten Gesetz zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes (7. KraftStÄndG). Verfügbar unter: https://www.zoll.de/SharedDocs/Fachmeldungen/Aktuelle-Einzelmeldungen/2020/kfz_aenderungen_7_kraftstaendg.html (12.09.2021).

Anhang Teil A

Vergleich der Besteuerung von SUVs in Deutschland, Frankreich und Norwegen

Tabelle A.6

Fahrzeug		BMW iX3 Charged/Inspiring		
Antriebsart	elektrisch			
Motorleistung	210 kW			
CO ₂ -Emissionen (WLTP)	0 g/km			
Staat	Deutschland	Frankreich	Norwegen	
Kaufpreis (inkl. MwSt.)	67.300,00 €	69.950,00 €	59.085,18 €	
einmalige Steuern/Gebühren	26,20 €	13,76 €	237,60 €	
Subventionen bei Kauf	– 5.000,00 €*	0 €	0 €	
insgesamt bei Kauf	62.326,20 €	69.963,76 €	59.322,78 €	
jährliche Steuern/ Gebühren	0 € für die ersten 10 Jahre, danach 80 €	0 €	211,39 €	
Fahrzeug		BMW X3 xDrive30e		
Antriebsart	Plug-in-Hybrid Benzin			
Motorleistung	215 kW			
CO ₂ -Emissionen (WLTP)	45 g/km			
Staat	Deutschland	Frankreich	Norwegen	
Kaufpreis (inkl. MwSt.)	60.300,00 €	60.800,00 €	62.950,04 €	
einmalige Steuern/Gebühren	26,20 €	13,76 €	3.090,76 €	
Subventionen bei Kauf	– 3.750,00 €*	0 €	0 €	
insgesamt bei Kauf	56.576,20 €	60.813,76 €	66.040,80 €	
jährliche Steuern/ Gebühren	40 €, die ersten 5 Jahre Rabatt von 30 €	0 €	303,53 €	
Fahrzeug		BMW X3 xDrive30d	BMW X3 M40d**	
Antriebsart	Diesel Mild-Hybrid		Diesel Mild-Hybrid	
Motorleistung	210 kW		250 kW	
CO ₂ -Emissionen (WLTP)	162 g/km		175 g/km	
Staat	Deutschland	Frankreich	Norwegen	
Kaufpreis (inkl. MwSt.)	61.100,00 €	61.650,00 €	70.653,33 €	
einmalige Steuern/Gebühren	26,20 €	2.427,76 €	28.316,59 €	
Subventionen bei Kauf	0 €	0 €	0 €	
insgesamt bei Kauf	61.126,20 €	64.077,76 €	98.969,92 €	
jährliche Steuern/Gebühren	439,00 €	0 €	303,53 €	

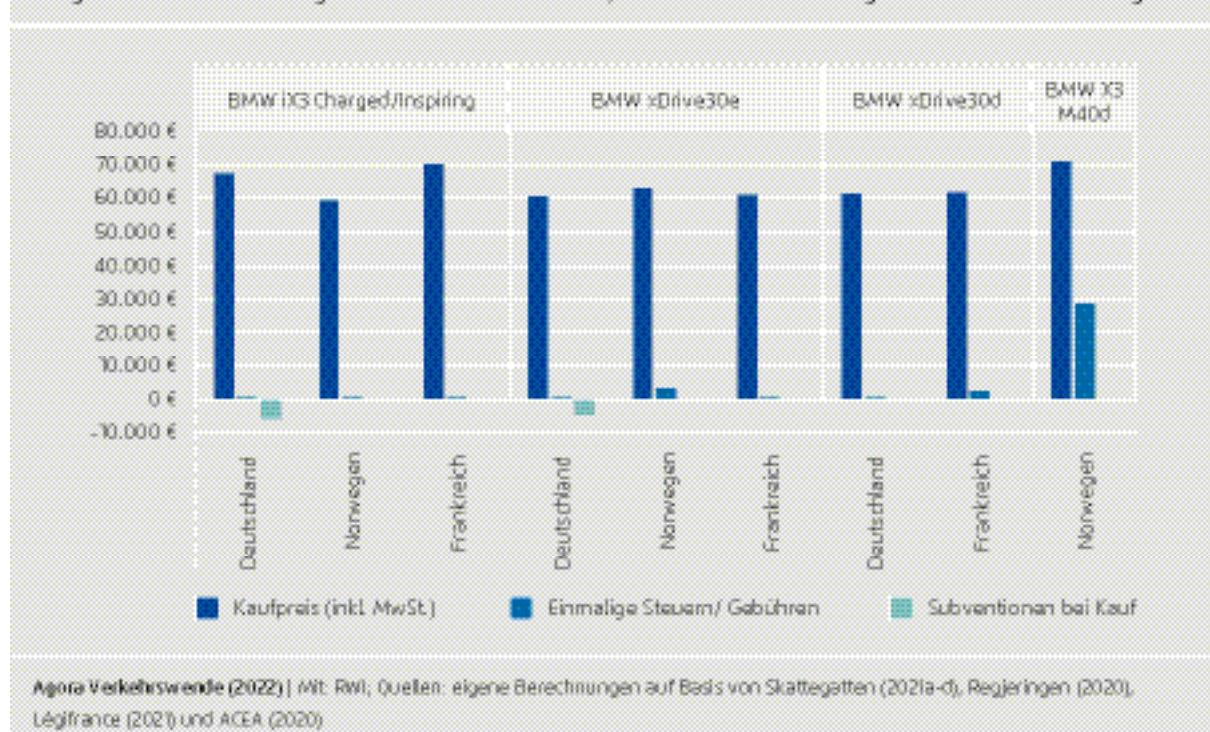
* ausschließlich Anteil staatlicher Subventionen, Herstelleranteil bereits im Kaufpreis berücksichtigt

** Da der BMW X3 xDrive30d in Norwegen nicht verfügbar ist, wurde zum Vergleich ein anderer Diesel-SUV der Marke BMW herangezogen. Dieser weist jedoch eine deutlich stärkere Motorisierung auf.

Agora Verkehrswende (2022) | Mit: RWI; Quellen: eigene Berechnungen auf Basis von Skattegatten (2021a-d), Regjeringen (2020), Légifrance (2021) und ACEA (2020)

Vergleich der Besteuerung von SUVs in Deutschland, Frankreich und Norwegen

Abbildung A.32



Steuersignale zur Transformation der Pkw-Flotte

Reformoptionen für eine faire und klimagerechte
Kfz- und Dienstwagenbesteuerung

TEILBERICHT B

Reformoptionen

erstellt im Auftrag von
Agora Verkehrswende

Durchführung Teilbericht B

Finanzwissenschaftliches
Forschungsinstitut an der
Universität zu Köln (FiFo Köln)
Wörthstraße 26
D-50668 Köln
www fifo koeln de

Autorinnen und Autoren:

FiFo:
Eva Gerhards, Helena Kreuter, PhD
und Dr. Michael Thöne
unter Mitarbeit von Jan Willeken

Agora Verkehrswende:
Benjamin Fischer,
Dr. Carl-Friedrich Elmer

Inhalt Teil B

1 Einleitung	121
-----------------------	------------

2 Kfz-Steuer und Optionen zu ihrer Weiterentwicklung	125
---	------------

2.1 Kriterien und Rahmensexsetzung für Reformvorschläge	125
2.2 Konkrete Reformoptionen für Deutschland und ihre Implikationen	127
2.3 Quantitative Konkretisierung der Reformoptionen	136
2.4 Finanzielle Auswirkungen für generische Beispelfahrzeuge	141
2.5 Juristische Einschätzung	144
2.6 Kurze Zusammenfassung der Ergebnisse	145

3 Dienstwagenbesteuerung	147
-----------------------------------	------------

3.1 Kriterien und Rahmensexsetzung für Reformvorschläge	147
3.2 Konkrete Reformoptionen für Deutschland	147
3.3 Finanzielle Auswirkungen für generische Beispelfahrzeuge	154
3.4 Zusammenfassung der Ergebnisse	157

4 Wechselwirkungen mit anderen Instrumenten	159
--	------------

5 Fazit	163
------------------	------------

Literaturverzeichnis Teil B	165
------------------------------------	------------

Anhang Teil B	169
----------------------	------------

Gestaltungsmöglichkeiten der CO ₂ -Komponente:	
Funktionsverläufe	169
Funktionsverläufe: Parametrisierung der Berechnungen	170
Maximale Höhe des Gewichtungsfaktors der Zulassungssteuer bei der Berechnung des geldwerten Vorteils	170

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis Teil B

Abbildung B.1:	Status quo: Lenkungs- und Haushaltswirkungen der fiskalischen Instrumente gegenüber dem Pkw-Verkehr	122
Abbildung B.2:	Reformen bis 2030: Lenkungs- und Haushaltswirkungen der fiskalischen Instrumente gegenüber dem Pkw-Verkehr	123
Abbildung B.3:	Tarifvarianten für die zulassungsorientierte CO ₂ -Komponente	138
Abbildung B.4:	Verlauf der CO ₂ -Komponente der laufenden Steuer bis 350 g CO ₂ /km	139
Abbildung B.5:	Verlauf der Gewichtskomponente der erstzulassungsorientierten Steuer bis 2.500 kg	140
Abbildung B.6:	Verlauf der Gewichtskomponente der laufenden Steuer bis 2.500 kg	140
Abbildung B.7:	Listenpreis, Steuer bei Zulassung und laufende Steuer der Beispielmodelle der Benziner, absolut	143
Abbildung B.8:	Listenpreis, Steuer bei Zulassung und laufende Steuer der Beispielmodelle der Elektromodelle, absolut	143
Abbildung B.9:	Anreize auf Seite der Dienstwagennutzer:innen im präferierten Reformmodell	152
Abbildung B.10:	Anreize auf Seite des Unternehmens im präferierten Reformmodell	153
Abbildung B.11:	Prozentuale Änderung der Einkommensteuer auf die private Dienstwagennutzung für generische Benziner-Fahrzeuge durch reformierte Pauschalmethode (mit paralleler Kfz-Steuerreform gemäß Variante 1)	156
Abbildung B.12:	Tarifverläufe der erstzulassungsorientierten CO ₂ -Komponente bei Variante 1 und Variante 2 im Emissionsbereich bis 350 g CO ₂ /km	171
Tabelle B.1:	Optionen zeitlicher Anknüpfungspunkte der Kfz-Besteuerung	128
Tabelle B.2:	Optionen sachlicher Anknüpfungspunkte der Kfz-Besteuerung	131
Tabelle B.3:	Kfz-Besteuerung im Status quo für generische Fahrzeuge	141
Tabelle B.4:	Kfz-Besteuerung gemäß Reformvorschlag (Variante 1) für die generischen Fahrzeuge	141
Tabelle B.5:	Änderung der Einkommensteuer auf die private Dienstwagennutzung für generische Fahrzeuge (im Falle mit paralleler Kfz-Steuerreform)	155
Tabelle B.6:	Parametrisierung des Funktionsverlaufs	170

1 | Einleitung

Die Studie untersucht die fiskalischen Rahmenbedingungen für die Verkehrswende; der vorliegende Teilbericht B erörtert und formuliert Reformoptionen für die Kraftfahrzeugsteuer und die einkommensteuerliche Behandlung von Dienstwagen. In beiden Handlungsfeldern laufen die Betrachtungen auf eine merklich stärkere klimapolitische Akzentuierung der betroffenen Regelwerke hinaus – bei der Kfz-Steuer unmittelbar, bei der Dienstwagenbesteuerung wesentlich über den Abbau klimaschädlicher Steuersubventionen. Obschon dies nicht zwingend zu insgesamt höherem Steueraufkommen führen muss, geht es doch um *mehr* und *bessere* Umweltbesteuerung. Die Frage drängt sich auf: Kommt das im Sommer 2022 nicht gänzlich zur Unzeit?

Deutschland und Europa sehen sich derzeit mit der doppelten Aufgabe konfrontiert, zwei große *akute* Krisen zu managen sowie deren Folgen abzufedern und dabei zugleich die *chronische* Krise, die der Klimawandel darstellt, nicht nur nicht aus den Augen zu verlieren, sondern mit gesteigertem Einsatz zu bekämpfen. Mehr noch als die (hoffentlich) ausklingende Corona-Pandemie zu ihrem Höhepunkt bringen der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine und dessen wirtschaftliche und energiepolitische Konsequenzen die Bekämpfung der kurzfristigen Krise in – zumindest zeitweiligen – Konflikt mit der Bekämpfung der chronischen Klimakrise.

Am 24. Februar 2022 hat Russland die Ukraine angegriffen. Die Folgen für die beiden Kriegsparteien sind noch nicht absehbar; auch die Konsequenzen für Europa und die Weltwirtschaft liegen zum Teil noch im Ungewissen. Gewiss erscheint aber, dass der Krieg für die Nutzung fossiler Energieträger und Treibstoffe in Europa eine Zeitenwende einläutet. Wie das Statistische Bundesamt acht Wochen nach Kriegsbeginn mitteilte, war der Anstieg der Kraftstoffpreise im Vorjahresvergleich in den vergangenen 50 Jahren nie so stark wie im März 2022, selbst in der sprichwörtlichen Ölkrise 1973–1974 nicht. Die privaten Haushalte zahlten rund 42 Prozent mehr für Superbenzin und 63 Prozent mehr für Diesel als im März des Vorjahrs 2021. Im Bereich der WärmeverSORGUNG lagen die Preissteigerungen für leichtes Heizöl und für Erdgas zum Teil noch deutlich höher. Auf diese starke Energiepreisinflation hat die Bundesregierung mit einem Bündel von Entlastungsmaßnahmen reagiert, um drohende soziale Härten abzufedern. Die Mehrheit der temporären Maßnahmen betrifft nicht speziell den Ver-

kehrssektor. Doch auch die Energiesteuer auf Kraftstoffe wurde für drei Monate gesenkt, sodass – bei vollständiger Weitergabe an die Kundschaft – der Benzinpreis um 35 Cent je Liter und der Dieselpreis um 17 Cent je Liter sinken kann. Diese Maßnahme ist energie- und klimapolitisch zweifellos am stärksten umstritten. Parallel wird für 90 Tage ein Ticket für neun Euro im Monat im öffentlichen Personennahverkehr angeboten.

Noch wird auf die Folgen des Krieges in der Ukraine bisweilen reagiert, als handele es sich dabei um eine vorübergehende – eine *transitorische* – Krise, während die Situation de facto zur *transformatorischen* Krise geworden ist. Mit Anerkenntnis dieses transformatorischen Charakters löst sich der eingangs angesprochene, zeitweilige Konflikt zwischen der Bekämpfung der aktuellen Ukrainekrise und der chronischen Klimakrise auf. Beide Krisen stärken wechselseitig die Notwendigkeit, schnell und nunmehr auch offensiv vom Einsatz fossiler Energieträger im Wärmesektor, vor allem aber auch im Verkehr wegzu kommen.

Insofern kommen Überlegungen zur konsistenten Weiterentwicklung der fiskalischen Rahmenbedingungen für die Verkehrswende ganz und gar *nicht* zur Unzeit. Im Gegenteil: Die Preise fossiler Energieträger sind massiv gestiegen. Die Entlastungspakete mit ihren temporären Maßnahmen versuchen die sozialen Folgen des Preisshocks zumindest ein wenig abzumildern. Realpolitik hat sich nun auf die absehbar neuen Rahmenbedingungen einzustellen. Konkret heißt das,

- die strukturell gestiegenen Energiepreise anzuerkennen,
- die Notwendigkeit zum sozialen Ausgleich als Daueraufgabe wahrzunehmen,
- diesen Ausgleich aber schnellstmöglich vom konkreten Energieverbrauch und von den Treibhausgasemissionen zu entkoppeln
- und schließlich passende und konsistente Rahmenbedingungen für diese notwendigerweise beschleunigte Energie- und Verkehrswende zu schaffen.

Für die Verkehrswende gehören zu dieser Aufgabe der Schaffung passender Rahmenbedingungen nicht zuletzt zwei zentrale steuerliche Maßnahmen: die Reform der Kfz-Steuer und die grundlegende Neuausrichtung der steuerlichen Behandlung von Dienstwagen.

Auch schon vor den mit dem Ukrainekrieg verbundenen Transformationserfordernissen war der Verkehrssektor aus klimapolitischer Perspektive das große Sorgenkind. Er ist der einzige Sektor in Deutschland, bei dem die Treibhausgasemissionen bis 2019 unverändert hoch gegenüber 1990 waren (UBA, 2021a). Die Dringlichkeit schneller, signifikanter und anhaltender Emissionsminderungen steht mithin in klarem Widerspruch zu den beobachteten Emissionsentwicklungen. Erkennbar ist vor allem, dass technologische Effizienzgewinne konträr zu einem Trend zu größeren, hochmotorisierten Fahrzeugen. Die nationale und europäische Verkehrspolitik ist daher in den kommenden Jahren mit großen Herausforderungen konfrontiert.

Im deutschen Klimaschutzgesetz von 2021, das die globalen Ziele des Übereinkommens von Paris und die gemeinsame EU-Klimaagenda für Deutschland konkretisiert, ist für den Verkehrssektor ein Emissionsziel von 85 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten im Jahr 2030 festgelegt. Dies entspricht einer Reduktion um 48 Prozent gegenüber dem letzten Vor-Corona-Jahr

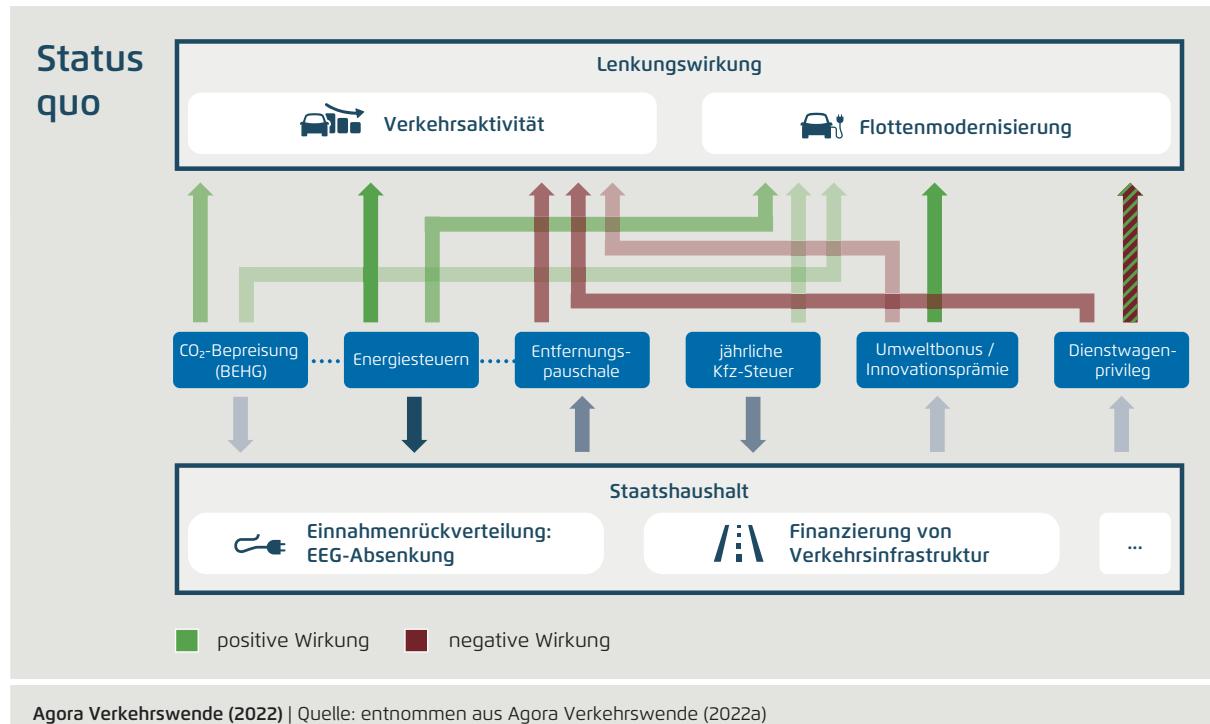
2019. Dieser Zielwert ist Teil des sektorübergreifenden Treibhausgas-Emissionsminderungsziels für 2030 von mindestens 65 Prozent gegenüber 1990 (UBA, 2021b).

Ohne erhebliche zusätzliche klimapolitische Anstrengungen werden die Ziele weit verfehlt werden. Angesichts seines dominanten Emissionsanteils wird dabei gerade der Personenverkehr auf der Straße einen entscheidenden Minderungsbeitrag leisten müssen; er allein war vor Beginn der Covid-19-Pandemie für etwa 100 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente verantwortlich (BMU, 2020a). Auch mit Blick auf weitere Ziele im Umwelt- und Gesundheitsschutz (beispielsweise Schadstoff- und Lärmbelastung) kommt dem Pkw-Verkehr eine zentrale Rolle zu.

Notwendige Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele im Verkehrssektor müssen schnellstmöglich greifen. Das Steuer- und Abgabensystem bietet hierzu viele Ansatzpunkte, wie die Übersicht aus dem Agora-Verkehrswende-Rahmenvorhaben zum vorliegenden Gutachten zeigt (vgl. Abbildung B.1).

Status quo: Lenkungs- und Haushaltswirkungen der fiskalischen Instrumente gegenüber dem Pkw-Verkehr

Abbildung B.1



Die vorliegende Studie leistet zu diesem Prozess insofern einen Beitrag, als dass sie systematisch steuerliche Entwicklungsoptionen skizziert, die sowohl ökologisch als auch ökonomisch nachhaltig sind. Der Fokus liegt dabei auf der Weiterentwicklung der Kfz-Steuer sowie der Dienstwagenbesteuerung, da in diesem Rahmen die Kauf- und Nutzungsentscheidungen bezüglich privater Kraftfahrzeuge maßgeblich gelenkt werden können.

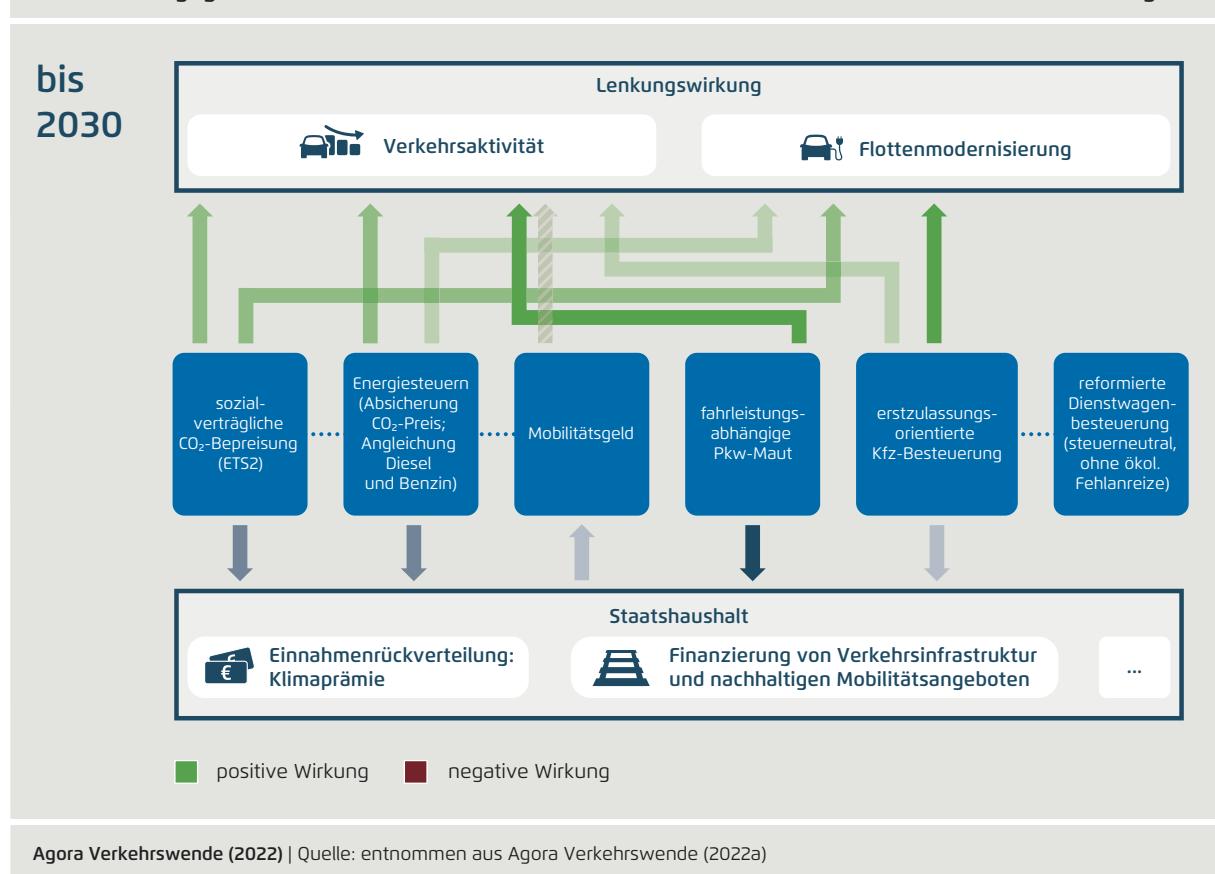
Die Analyse umfasst die Anreizwirkungen der bestehenden steuerlichen Regelungen sowie deren fiskalische Wirkung. Anschließend werden Reformoptionen entwickelt, die denselben Bewertungskriterien standhalten müssen. Auf diese Weise entstehen Optionen für fiskalische Steuerungsinstrumente, die eine zügige Dekarbonisierung des Verkehrssektors effizient sowie im Einklang mit dem prinzipiell bestehenden steuerlichen und rechtlichen Rahmen ermöglichen, und die die Komplexität

der Besteuerung nicht unnötig weiter erhöhen. Im Sinne einer konsistenten Gesamtarchitektur der Klimapolitik im Verkehrssektor werden auch die Wechselwirkungen der betrachteten Instrumente untereinander sowie mit anderen relevanten verkehrspolitischen Instrumenten skizziert. Die theoretisch beschriebenen Reformoptionen werden durch Beispielrechnungen ergänzt, um die Auswirkungen auf Haushalte und den Fiskus zu illustrieren.

Der hier vorliegende Teilbericht B betrachtet die Reformoptionen für Deutschland und knüpft unmittelbar an die Darstellungen, Diskussionen und Ergebnisse des den Status quo analysierenden Teilberichts A an. Im Ergebnis entwirft das Gutachten damit zwei zentrale Säulen einer „Gesamtarchitektur“ im Verkehrssektor, wie sie Abbildung B.2 mit Blick auf die bis 2030 insgesamt anzustrebenden Reformen darstellt.

Reformen bis 2030: Lenkungs- und Haushaltswirkungen der fiskalischen Instrumente gegenüber dem Pkw-Verkehr

Abbildung B.2



2 | Kfz-Steuer und Optionen zu ihrer Weiterentwicklung

2.1 Kriterien und Rahmensetzung für Reformvorschläge

Die grundlegenden Kriterien, an denen sich alle Instrumente und somit auch die hier vorgebrachten Reformvorschläge messen lassen müssen, sind in Kapitel 2 des Teilberichts A dargelegt. So erfordert eine (steuerliche) Regelung ein klar definiertes Ziel, am dem sich ihre Effektivität messen lässt. In der Historie der Kfz-Steuer ist jedoch gerade die Zieldimension regelmäßig hinterfragt und modifiziert worden (vgl. Kapitel 3.1.1 in Teilbericht A).

Vor dem Hintergrund des dringenden Erfordernisses einer Reduktion der CO₂-Emissionen im Verkehrssektor scheint es angebracht, die Kfz-Steuer prinzipiell als Instrument zur (anteiligen) Internalisierung externer Effekte einzusetzen. Darüber hinaus wurden in Kapitel 3.1.4 in Teilbericht A verhaltensbedingte Verzerrungen bei Entscheidungen erläutert, die verdeutlichen, dass Entscheidungsverhalten oft nur bedingt rational ist. Eine wichtige Rolle spielt hier die sogenannte *Myopie*, also die Minderabschätzung künftiger Bedürfnisse (nach Böhm-Bawerk). Spätere Folgekosten einer Entscheidung werden weniger gewichtet als unmittelbar anfallende Kosten. Hier kann eine entsprechende Ausgestaltung der Kfz-Steuer dazu beitragen, dass rationale Entscheidungen wahrscheinlicher getroffen werden. Die externen Effekte der Fahrzeugnutzung betreffen mehrere Bereiche, denn der Fahrzeugverkehr hat Auswirkungen in mehrdimensionaler Hinsicht (INFRAS, 2019). Externe Effekte, die von den Fahrzeugnutzerinnen und -nutzern nicht berücksichtigt werden, da sie keine entsprechenden Kosten tragen, die jedoch kostenintensiv für die Gesamtgesellschaft und zukünftige Generationen sind, betreffen:

- Emissionen, vor allem CO₂-Ausstoß (direkt und indirekt),
- Ressourcenverbrauch im Allgemeinen,
- Platzbedarf (sowohl bei der Nutzung als auch beim Parken),
- Stau und Lärm sowie
- Sach- und Personenschäden.

Der Verkehrssektor ist der einzige Sektor, in dem die CO₂-Emissionen heute noch beinahe so hoch sind wie

1990 (UBA, 2022). Der individuelle Kraftfahrzeugverkehr trägt hier einen großen Anteil. Technischer, emissionsmindernder Fortschritt wird durch ein Mehr an Fahrzeugen, Präferenzen für große Pkw-Klassen sowie mehr gefahrene Kilometer konterkariert (UBA, 2021c). Die gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kosten trägt jedoch nicht der Nutzer oder die Nutzerin des Kraftfahrzeugs, sondern die Gesellschaft als Ganzes, wobei zunehmend Kosten auf folgende Generationen weitergewälzt werden. Das Bundesverfassungsgericht hat jüngst geurteilt, dass dies mit der Freiheit künftiger Generationen unvereinbar ist. Im Kontext des ersten Entwurfs des Klimaschutzgesetzes vom 12. Dezember 2019 erklärte das Gericht, es dürfe nicht „einer Generation zugestanden werden, unter vergleichsweise milder Reduktionslast große Teile des CO₂-Budgets zu verbrauchen, wenn damit zugleich den nachfolgenden Generationen eine radikale Reduktionslast überlassen und deren Leben umfassenden Freiheitseinbußen ausgesetzt“ werde (Bundesverfassungsgericht, 2021). Um dies zu vermeiden, muss besonders der Verkehrssektor seine Emissionen reduzieren; hierzu kann und muss auch die Kfz-Steuer einen spürbaren Beitrag leisten. Daher wird im Folgenden angenommen, dass die Kfz-Besteuerung in Zukunft einen deutlichen Fokus auf die CO₂-Emissionen legen muss und die ökologische Lenkungswirkung ihre prinzipielle Zieldimension bestimmt.

Jenseits der direkten Emissionen beim Betrieb eines Verbrennungsmotors muss bedacht werden, dass auch Elektrofahrzeuge aktuell indirekte Emissionen erzeugen, wenn sie nicht zu 100 Prozent mit regenerativ erzeugtem Strom geladen, klimaneutral gebaut, repariert und verschrottet werden. Des Weiteren sollte berücksichtigt werden, dass zur Herstellung und Nutzung der verschiedenen Fahrzeuge knappe Ressourcen verbraucht werden. Der allgemeine Ressourcenverbrauch adressiert neben den Energiequellen zum Betreiben des Fahrzeugs alle weiteren Komponenten. Ziel in diesem Kontext ist es, entsprechende Bestandteile möglichst über den gesamten Lebenszyklus des Fahrzeugs zu verwenden und hiernach, soweit möglich, einer weiteren Verwendung zuzuführen. Dies bedeutet, Kraftfahrzeuge nicht häufiger als nötig und sinnvoll zu ersetzen. Andere Effekte, namentlich Staus, Lärmbelästigung und Unfallkosten, sind durch eine Kfz-Steuer nur insofern zu berücksichtigen, als

dass es gelingt, die durch Verzerrungen in den Märkten zu günstige Kfz-Nutzung angemessenen Preisen zu unterwerfen, sodass alternative Verkehrsmittel tendenziell attraktiver werden. Grundsätzlich wären diese Aspekte effektiver durch eine Straßenutzungsgebühr je Kilometer (vgl. Ausführungen weiter unten) zu adressieren, sodass weniger Pkw genutzt beziehungsweise die gehaltenen Pkw weniger gefahren werden. Solange dies nicht umsetzbar ist, kann eine sorgfältig konzipierte Kfz-Besteuerung jedoch ein zweitbestes Instrument – und das bestmögliche – darstellen.

Die Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur fällt unter den Begriff der Daseinsvorsorge.¹ Insofern ist Verkehrsinfrastruktur im Allgemeinen eine Leistung, die vom Staat für die gesamte Gesellschaft zu erbringen ist. Die Finanzierung erfolgt grundsätzlich aus allgemeinen Steuermitteln. Dabei sind Äquivalenzsteuern bei einer deutlichen Gruppennützigkeit nicht ausgeschlossen; ebenso wenig ist der Daseinsvorsorge eine gebührenartige Finanzierung fremd, wo ein strenges Ausschlussprinzip praktiziert werden kann, und zwar bei sogenannten Mautgütern. Die innerörtlichen Verkehrsinfrastrukturen wie auch ein Gutteil der außerörtlichen Verkehrswege dürften bis auf Weiteres im steuerfinanzierten Bereich bleiben. Betrachtet man jedoch den Raumverbrauch von Fußgänger:innen, Fahrradfahrenden, Kfz- sowie Schienenverkehr, so wird deutlich, dass der motorisierte Fahrzeugverkehr einen überproportional großen Anteil des Raumes für sich beansprucht. Zudem belastet der motorisierte Individualverkehr die Verkehrsinfrastruktur durch das Gewicht pro Fahrgäst überproportional. Diese überproportionalen Beanspruchungen können auch eine entsprechende zusätzliche Finanzierung durch die Nutzerinnen und Nutzer nach Äquivalenzprinzip rechtfertigen.

Gleichsam ist die Kfz-Steuer eine Steuer – und somit nicht zweckgebunden. Ihre Einnahmen müssen keiner bestimmten Aufgabe und somit keinem bestimmten Ausgabevolumen dienen. Das Aufkommensvolumen der Kfz-Steuer könnte auch lediglich einen kleinen Teil der Verkehrsinfrastruktur finanzieren – seit 2017 liegt es unter den Ausgaben allein für Bundesfernstraßen.

Prinzipiell gilt daher folgender, wenig restriktiver Rahmen für eine reformierte Kfz-Steuer:

- Das Aufkommen aus der Kfz-Steuer muss keine bestimmte Finanzierungssumme erreichen, da keine konkrete Gegenfinanzierung vollständig zu leisten ist.
- Eine Reform muss nicht aufkommensneutral sein, es besteht also Spielraum für (temporäre) Aufkommenssteigerungen.
- Hierdurch ergibt sich Spielraum für Lenkungswirkungen mit ökologischer Zielsetzung.
- Das Aufkommen sollte bei steigendem Fahrzeugbestand real nicht sinken. Tendenziell sollte es analog zum allgemeinen Steueraufkommen steigen. (Perspektivisch kann das Kfz-Steueraufkommen allerdings [partiell] durch gebührenähnliche Finanzierungsbeiträge ersetzt werden.)

Da Aufkommensneutralität kein zwingendes Erfordernis einer Reformoption ist, sind vorübergehende Mehr- oder Mindereinnahmen akzeptabel, wenn mit der Ausgestaltung die Primärziele einer effektiven und effizienten Lenkungswirkung sowie einer langfristigen Aufkommenssicherung bestmöglich adressiert werden (vgl. Kapitel 2.1 des Teilberichts A). Wie in Kapitel 3.1.2 des Teilberichts A dargestellt, ist jedoch das (reale) Aufkommen bei steigendem Fahrzeugbestand seit 2010 leicht gesunken. Dies deutet darauf hin, dass die Kfz-Steuer nicht sinnvoll ausgestaltet ist und ihre aktuellen Lenkungsziele nicht erreichen kann. Betrachtet man die Einnahmen aus verschiedenen Steuern, so ist in der Regel zu beobachten, dass sich diese relativ gleichmäßig und in Abhängigkeit von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verändern. Insofern könnte gefordert werden, dass auch die Kfz-Steuer einer entsprechenden Entwicklung folgen sollte. Im hiesigen Kontext wird der Fokus auf eine mittel- und langfristige Aufkommenssicherung als Beitrag zur allgemeinen Finanzierung der öffentlichen Haushalte gelegt.

Mit dem hier vorab klar definierten Ziel i) einer Internalisierung der externen Effekte des CO₂-Ausstoßes (und – soweit realisierbar – weiterer Externalitäten) sowie ii) einer mittel- und langfristigen Aufkommenssicherung werden im nächsten Abschnitt konkrete Reformoptionen für Deutschland diskutiert.

1 Der Begriff geht zurück auf Forsthoff (1938).

2.2 Konkrete Reformoptionen für Deutschland und ihre Implikationen

Anknüpfend an die Ausführungen in Teilbericht A zur aktuellen Ausgestaltung der Kfz-Steuer und ihrer Wirkungen sowie zu den Erfahrungen im internationalen Kontext werden in diesem Abschnitt Reformoptionen für Deutschland erörtert. Das Vorgehen erfolgt nach dem „Baukastenprinzip“. Dies bedeutet, dass mögliche Elemente einer Kfz-Steuer separat benannt und diskutiert werden. Nach den einzelnen Abwägungen können verschiedene Komponenten für eine reformierte Kfz-Besteuerung gewählt und kombiniert werden, wobei darauf zu achten ist, dass kombinierte Elemente keine zu deutlichen Überschneidungen aufweisen. Vor dem Hintergrund der Prinzipien von Transparenz und Einfachheit einer Steuer (vgl. Kapitel 2.1 des Teilberichts A) sollten zudem nicht zu viele und keine gegenläufigen Elemente kombiniert werden.

Um einen systematischen Überblick über verschiedene Elemente von Reformoptionen zu gewähren, sollen in einem ersten Schritt zeitliche, hiernach sachliche Anknüpfungspunkte für eine Besteuerung aufgeführt werden.

Optionen zeitlicher Anknüpfungspunkte

Mögliche zeitliche Anknüpfungspunkte betreffen die Entscheidung, wann die Steuer erhoben werden soll. Möglich wären hier eine zulassungsorientierte Steuer, entweder bei jeder oder nur bei der ersten Zulassung, sowie eine laufend erhobene Steuer.

Steuer bei Erstzulassung

Dieser zeitliche Anknüpfungspunkt bedeutet, dass eine Steuer nur bei der Neuzulassung erhoben wird. Hier ist eine sehr gute Lenkungswirkung bei entsprechender inhaltlicher Konzeptionierung aufgrund des verhaltensökonomischen *Present Bias* zu erwarten (vgl. Abschnitt 3.1.4 des Teilberichts A). Zudem wird die Sichtbarkeit der zu internalisierenden Kosten erhöht, was die Transparenz fördert und somit die Entscheidung für ein bestimmtes Kfz nicht nur gesamtgesellschaftlich, sondern auch für den einzelnen Haushalt respektive das einzelne Unternehmen effizienter werden lässt. Dieser Anknüpfungspunkt belastet dann lediglich Neuwagen, während Gebrauchtwagen beim Halterwechsel nicht erneut besteuert werden. Die vergleichsweise hohe

Intransparenz im Gebrauchtwagenmarkt spricht auch für eine Besteuerung zum Zeitpunkt der Erstzulassung.

Auch Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern legen nahe, dass eine einmalige Steuer in Verbindung mit der Erstzulassung zum Straßenverkehr ein wirksames Instrument ist, um eine stärkere klimapolitische Lenkungswirkung zu erzielen.² Im Vergleich mit der laufenden Kfz-Steuer, deren finanzielle Auswirkungen über die Haltestadt des Fahrzeugs im Voraus nur schwer abzuschätzen sind (zum Beispiel, weil die Haltestadt ungewiss ist und sich die Steuergesetze ändern können), setzt die Zulassungssteuer ein klares Kostensignal für die Käuferin oder den Käufer des Fahrzeugs. Nach Einschätzungen von Held et al. (2021) wäre eine Zulassungssteuer zudem sowohl unionsrechtlich als auch verfassungsrechtlich in Deutschland umsetzbar. Ihre Wirksamkeit als ökologisches Lenkungsinstrument hängt jedoch stark von der konkreten Ausgestaltung ab.

Steuer bei jeder Zulassung

Eine Steuererhebung bei jeder Zulassung, also auch nach Gebrauchtkauf, führt zum einen dazu, dass (bei entsprechender Ausgestaltung) emissionsintensive Fahrzeuge auch im Gebrauchtwagenmarkt unattraktiver werden. Möglich wäre auch ein zusätzlicher, indirekter Effekt beim Neukauf eines solchen Fahrzeugs, weil der Weiterverkauf erschwert wird. Dies würde die Nachfrage nach entsprechenden Neuwagen zusätzlich reduzieren. Auf der anderen Seite macht eine solche Ausgestaltung Gebrauchtwagen per se unattraktiver, als es ohne eine solche Komponente der Fall wäre. So würde die Attraktivität eines Gebrauchtwagenkaufes verringert und gegebenenfalls die Nutzungs- beziehungsweise Lebensdauer der Bestandsfahrzeuge verkürzt werden. Diese Entwicklung widerspricht dem Ziel der Ressourcenschonung. Ohnehin ist davon auszugehen, dass eine spürbare Erstzulassungssteuer auch im Wert der zukünftigen Gebrauchtwagen eingepreist wird.

In den meisten anderen europäischen Ländern fällt die Zulassungssteuer bei der Erstzulassung an. In einzelnen Fällen, wie zum Beispiel in Italien, wird die Kfz-

² Siehe zum Beispiel Zimmermannova (2012); Brand et al. (2013); Klier & Linn (2015); Gerlagh et al. (2018); Yan & Eskeland (2018).

Steuer jedoch auch bei jeder folgenden Zulassung als Gebrauchtwagen neu erhoben.

Laufend erhobene Steuer

Eine laufend erhobene Steuer adressiert laufende Externalitäten der Nutzung, wie zum Beispiel den Platzverbrauch. Zudem sorgt ein solcher Anknüpfungspunkt für eine gewisse Kontinuität der Einnahmen für den Staat, da sich der Fahrzeugbestand nicht ad hoc verändert. Eine solche Komponente ist daher maßgeblich für das fiskalische Aufkommensziel der Steuer (Kontinuität der Einnahmen).

Zusätzlich zur (Erst-)Zulassungssteuer wird in den meisten europäischen Ländern in der Regel auch eine periodische, meist jährlich fällige Steuer auf den Besitz des Fahrzeugs erhoben. Fahrzeugkäuferinnen und -käufer gewichten in der Entscheidungsfindung für oder gegen ein Fahrzeug die erst nach dem Kaufvorgang anfallenden Kosten im Vergleich zu den Anschaffungskosten zwar weniger stark (vgl. Abschnitt 3.1.4 des Teilberichts A), gleichwohl kann auch die laufende Kfz-Steuer die Kaufentscheidung beeinflussen.

In Abwägung der erläuterten zeitlichen Anknüpfungspunkte wird im Folgenden ein Reformvorschlag auf seine Wirkung untersucht, der die beiden Elemente einer erstzulassungsorientierten sowie einer laufenden Kfz-Steuer enthält. Mit diesen Elementen wird einerseits eine deutliche Lenkungswirkung hin zum Neukauf bestimmter, klimaverträglicherer Fahrzeuge erzielt, zum anderen eine mittel- und langfristige Finanzierung sichergestellt, an der wiederum auch Käuferinnen und Käufer

von Gebrauchtwagen beteiligt sind. Sollte in Zukunft die Kfz-Nutzung auf Grundlage der gefahrenen Strecke bepreist werden können, also eine Maut eingeführt werden, so könnte dann die laufende Kfz-Steuer durch dieses noch zielgerichteter Instrument ersetzt werden. Im Kfz-steuerlichen Kontext verbliebe dann lediglich die Erstzulassungssteuer mit einer reinen ökologischen Lenkungswirkung, während die Straßen- und Raumnutzung gebührenbasiert bepreist werden würde.

Optionen sachlicher Anknüpfungspunkte

Der Diskussion über mögliche zeitliche Anknüpfungspunkte schließt sich eine Erörterung der sachlichen Anknüpfungspunkte an. Anhand welcher Merkmale soll die Kfz-Steuer in Zukunft differenziert werden? Mögliche inhaltliche Anknüpfungspunkte für eine reformierte Kfz-Besteuerung sind die (direkten) CO₂-Emissionen des Fahrzeugs, das Gewicht, der Hubraum sowie der Verbrauch.

CO₂-Emissionen

Die spezifischen CO₂-Emissionen als Besteuerungstatbestand beziffern die Emissionen laut Typprüfwert bei Neuzulassung. Sie sind die zentrale Komponente einer ökologisch ausgerichteten Kfz-Steuer.

Die Konzentration allein auf Kohlendioxid vernachlässigt zwar den Einfluss anderer Schadstoffe wie zum Beispiel Stickstoffoxid, Schwefeldioxid, Partikel und flüchtige organische Verbindungen ohne Methan (NMVOC). All diese schädlichen Emissionen sind jedoch zwischen 1995 und 2019 erheblich zurückgegangen (Stickstoffoxid -44 Prozent, Partikel -84 Prozent, NMVOC -88 Prozent,

Optionen zeitlicher Anknüpfungspunkte der Kfz-Besteuerung

Tabelle B.1

	Besteuerung bei Erstzulassung	Besteuerung bei jeder Zulassung	laufende Besteuerung (z. B. jährlich)
Einfluss auf Entscheidung für konkretes Fahrzeug bei Neukauf	+++	+	+
Transparenz der durch die Kaufentscheidung entstehenden Kosten (privat und gesellschaftlich)	++	0	+
Einfluss auf allgemeine Ressourcenschonung	++	+	+
laufende Finanzierungssicherung	+	0	++

Agora Verkehrswende (2022) | Mit: FiFo; Anzahl der Plus-Zeichen gibt Stärke der Wirkung wider, wobei 0 der geringsten und +++ der höchsten Wirkung entspricht; Quelle: eigene Darstellung

Schwefeldioxid –98 Prozent, gemessen als spezifische Emissionen bei Pkw). Die spezifischen CO₂-Emissionen sind im gleichen Zeitraum jedoch fast gar nicht gesunken (–5 Prozent).³ Aus Gründen des Klimaschutzes besteht damit hier besonderer Handlungsbedarf, der vereinfachende Fokus auf CO₂ ist entsprechend gerechtfertigt.

Um einen effektiven Anreiz zugunsten emissionsärmerer Fahrzeuge zu setzen, muss eine deutlich ausgeprägte Spreizung der Besteuerung in Abhängigkeit von den CO₂-Emissionswerten erfolgen. Dies bedeutet, dass die steuerliche Belastung zwischen einem gering und einem hoch emittierenden Fahrzeug deutlich unterschiedlich sein muss. Zudem sollte eine früh beginnende und kontinuierliche Progression des Steuertarifs eingeführt werden. Die Progression stellt sicher, dass der Steuertarif zunächst moderat ansteigt – in einem Bereich, in dem Individualverkehr je nach Haushaltssituation als notwendig erachtet werden kann –, hiernach jedoch immer deutlicher, sodass Kfz mit sehr hohen Emissionen, die eher aus Prestigegründen gefahren werden, unattraktiver werden. Auf diese Weise kann eine effiziente Lenkungswirkung erreicht werden. So wird die Kaufentscheidung hin zu emissionsärmeren Fahrzeugen beeinflusst, weil die zukünftigen externen Effekte internalisiert werden: Die Kosten der Emissionen muss die Person tragen, die sie verursacht, nicht die Gesamtbevölkerung und zukünftige Generationen.

Eine Progression des Tarifs lässt sich über mehrere Zusammenhänge begründen. Empirisch zeigt sich, dass Haushalte mit höheren Einkommen im Durchschnitt größere und teurere Fahrzeuge nutzen sowie mit den Fahrzeugen mehr Kilometer zurücklegen. Zugleich weisen größere Fahrzeuge durchschnittlich höhere Emissionswerte auf (unter Fahrzeugen ähnlicher Baujahre). In einer *Top-Down*-Betrachtung verursachen somit in der Regel einkommensstärkere Haushalte die meisten Emissionen, indem sie ein vergleichsweise emissionsintensives Fahrzeug (und ein entsprechendes Nutzungsprofil) wählen. Für die Kaufentscheidung relevant ist vor allem die Zulassungssteuer; der laufenden Nutzung wird die laufende Kfz-Steuer zugeordnet, die ebenfalls eine Progression aufweist. Die objektiv gleiche Steuerschuld hat für einen einkommensschwachen und einen

einkommensstarken Haushalt nicht die gleiche Auswirkung auf die Entscheidungen. Der Grenznutzen eines Euro ist für einen einkommensschwachen Haushalt deutlich höher als für einen einkommensstarken Haushalt. Andersherum formuliert: Der „Grenzschermer“ eines zusätzlichen Euro, der für die Kfz-Besteuerung anfällt, ist für einen einkommensschwachen Haushalt erheblich stärker. Um bei einkommensstarken Haushalten ein ähnlich hohes Gewicht in der Entscheidung gegen ein emissionsstärkeres Fahrzeug zu erreichen, ist daher ein progressiver Verlauf der Kfz-Steuer gut geeignet, da so potenziell ein ähnlicher „Grenzschermer“ erreicht werden kann.

Die meisten europäischen Länder, die eine (Erst-)Zulassungssteuer eingeführt haben, orientieren sich hierbei ebenfalls an CO₂-Emissionswerten. Dabei ist die Gestaltung der Progression von zentraler Bedeutung (FÖS, 2020a). Wenn ein spürbarer Anstieg des Steuersatzes erst oberhalb des durchschnittlichen CO₂-Emissionswerts aller neu zugelassenen Fahrzeuge erfolgt, fällt die ökologische Lenkungswirkung der Zulassungssteuer gering aus – wie am Beispiel Frankreich zu beobachten ist (vgl. Abschnitt 3.1.3 des Teilberichts A). In Deutschland lag der durchschnittliche CO₂-Emissionswert aller neu zugelassenen Pkw im Jahr 2021 bei 119 Gramm CO₂ pro Kilometer (KBA, 2022). Er wird in Zukunft voraussichtlich langsam weiter sinken. Um die Kaufentscheidung zugunsten merklich klimafreundlicherer Fahrzeuge wirksam zu beeinflussen, sollte die Progression des Steuersatzes möglichst früh ansetzen und kontinuierlich ansteigen.

Gewicht

Das Gewicht eines Fahrzeugs hat Einfluss auf mehrere Dimensionen. Es kann als gute Annäherung für den Grad der Abnutzung der Straßeninfrastruktur relativ zu anderen Fahrzeugen betrachtet werden. Zudem korreliert das Gewicht mit der Größe des Fahrzeugs und adressiert so die Beanspruchung von Raum. Durch eine weitere Korrelation mit dem Verbrauch und der Ressourcenbeanspruchung im Allgemeinen werden ebenso weitere ökologische Ziele verstärkt adressiert. Ein elementarer Vorteil einer Gewichtskomponente ist darüber hinaus, dass sie auf alle Arten von Kfz angewendet werden kann,

³ Angaben des Umweltbundesamtes zu spezifischen Emissionen von Pkw (1995–2019), UBA (2021a).

so auch auf Plug-in-Hybrid- und Elektrofahrzeuge. Der Faktor Gewicht ist technologieneutral.⁴

Innerhalb der Gruppe der Elektrofahrzeuge wird ein Anreiz zu kleineren – und somit tendenziell auch stromverbrauchsärmeren sowie ressourcenschonenderen – Modellen gesetzt. Auf diese Weise wird indirekt und approximativ auch der relativ höhere oder geringere Verbrauch von Energieträgern bei Elektroautos zukunftsfähig und verursachergerecht adressiert. Im internationalen Kontext wird zum Beispiel in Norwegen das Gewicht zur Bestimmung der Kfz-Steuer genutzt. Auf den ersten Blick kann es bei einer Gewichtskomponente problematisch erscheinen, dass Elektrofahrzeuge tendenziell schwerer sind als vergleichbare Verbrenner. Bei sorgfältiger Kombination mit weiteren Elementen kann dies jedoch leicht vermieden werden.

Hubraum

Der Hubraum ist das „althergebrachte“ Merkmal, an dem die Kfz-Steuer für die Pkw mit Hubkolbenmotor ansetzte. Dem ursprünglichen Zweck als Luxussteuer folgend, bot der Hubraum ein leicht erfassbares Kriterium, das an ein hervorgehobenes Merkmal des Renommees eines speziellen Fahrzeugs anknüpfte. Diese Zeiten sind vorüber. Mittlerweile ist der Hubraum kein geeignetes Kriterium mehr, um die Leistung oder den Verbrauch eines Fahrzeugs zu approximieren, da durch den technologischen Fortschritt zunehmend Leistung mit weniger Hubraum geschaffen werden kann. Daher ist der Hubraum kein sachgerechtes Kriterium für eine zukünftige Differenzierung der Kfz-Steuer.

Energieverbrauch

Eine Kfz-Besteuerung, die am Energieverbrauch ansetzt, greift die energiepolitische Motivation eines allgemeinen Sparsamkeits- und Effizienzziels auf, das auch in der Energiebesteuerung stets mit der Emissionsorientierung konkurriert. Der Minderung klima- und umweltschädlicher Emissionen steht der Gedanke gegenüber, dass

jede Einheit nicht verbrauchter Energie – gleich welcher Quelle – naturgemäß keine Ressourcen benötigt hat und auch keinen Schaden im Zuge der Energieproduktion hervorgerufen haben kann. Auch mit Blick auf die Senkung der Abhängigkeit von Energieimporten und angesichts der großen Hemmnisse beim beschleunigten Ausbau Erneuerbarer Energien hat ein allgemeines Energiesparziel vieles für sich. Was hier für die Energiesteuer und den *absoluten* Energieverbrauch formuliert ist, könnte in der Kfz-Steuer für den *spezifischen* Energieverbrauch eines Fahrzeugtyps pro Streckeneinheit (beispielsweise pro 100 Kilometer) operationalisiert werden.

Eine Orientierung der Kfz-Steuer am spezifischen Energieverbrauch hätte zudem den Vorteil, dass über den technologischen Wandel vom Verbrenner zum Elektrofahrzeug (oder zu anderen klimaneutralen Antrieben) hinweg die Aufkommenssicherung der Kfz-Steuer etwas leichter fällt, da alle Kraftfahrzeuge auf die eine oder andere Art eben *Kraft* – sprich Energie – nutzen müssen.

Da auch bei steigenden Anteilen regenerativer Energien am Strommix der Strom absehbar eine sehr knappe Ressource bleibt,⁵ ist es wünschenswert, eine Lenkungswirkung zu verbrauchsärmeren Fahrzeugen zu erreichen. Perspektivisch – mit Blick auf die weitere Marktdurchdringung elektrischer Antriebe – sollte mithin vertieft geprüft werden, wie gut der spezifische Energieverbrauch zu einer tragenden Komponente der Kfz-Besteuerung ausgebaut werden kann.

Kurzfristig allerdings liegen einfachere beziehungsweise vertrautere Merkmale näher. Die angestrebte Abkehr von fossil angetriebenen Fahrzeugen spricht für eine dominante CO₂-Komponente. Jeder Wechsel hin zum alternativen Antrieb soll eine spürbare Kfz-Steuer-Einsparung mit sich bringen. Auf Seiten der elektrischen und alternativen Antriebe sollte mithin eine (vorerst) relativ geringe Besteuerung anfallen, die an ein für die Käuferinnen und Käufer leicht verständliches Merkmal anknüpft. Der erstmalige Wechsel zu der für das Individuum komplett neuen Antriebstechnik elektrischer Fahrzeuge ist ohnehin subjektiv mit mehr Unsicherheit behaftet und potenziell durch einen *Status-quo-Bias* gehemmt.

4 Tatsächlich wurde das Gewicht in der Kfz-Steuer auch immer schon genutzt, wenn technologische Neuerung die Anwendung des traditionellen Hubraum-Merkmales nicht zuließ. So wurde das Gewicht schon in den 1970er-Jahren genutzt, um die Kfz-Steuer für Fahrzeuge mit Wankelmotor und für die (seltenen) Elektrofahrzeuge zu bemessen (vgl. Hansmeyer et al. 1980, S. 484).

5 Dies ruft auch Herausforderungen für die Netzbetreiber hervor (vgl. z.B. Consentec 2020).

Zudem korreliert der Energieverbrauch mit dem Gewicht des Fahrzeugs. Die Gewichtskomponente, die für Konsumentinnen und Konsumenten leicht nachvollziehbar ist, entfaltet somit einen in jedem Fall ökologisch sinnvollen Anreiz zu kleineren Fahrzeugen mit geringerem Verbrauch. Eine Umstellung auf den spezifischen Energieverbrauch und ein Verzicht auf die Gewichtskomponente in der Kfz-Besteuerung ist insbesondere dann zu erwägen, wenn – zusätzlich zu einer fortschreitenden Elektrifizierung der Fahrzeugflotte – die Straßenbeanspruchung über eine fahreleistungs- und gewichtsabhängige Pkw-Maut befreist wird.

Zusammengefasst sollte eine Reform der Kfz-Besteuerung beim sachlichen Anknüpfungspunkt zunächst primär auf den CO₂-Emissionswert ausgerichtet sein. Eine Progression bereits bei geringen CO₂-Emissionen ist insofern sachgerecht, als auch hier bereits externe Effekte erzeugt werden, die von den Verursachenden berücksichtigt und finanziell getragen werden sollten. Neben der dominanten CO₂-Komponente ist ein weiterer Faktor zu wählen, der möglichst (technologienutral) alle Fahrzeuge betrifft und mit weiteren Kriterien (beispielsweise Ressourcenverbrauch) korreliert. Eine solche Kombination der CO₂-Emissionswerte mit anderen, teils unterschiedlichen Faktoren zur Bemessung der Kfz-Steuer ist auch gängige Praxis in anderen europäischen Ländern (vgl. Kapitel 3.1.3 in Teilbericht A sowie Tabelle 1 in FÖS, 2018). Im Kontext der sachlichen Anknüpfungspunkte werden im vorlie-

genden Gutachten die Elemente CO₂-Emissionen sowie – aufgrund seiner vielfältigen Stärken – das Gewicht für eine reformierte Kfz-Steuer verwendet.

Die quantitativen Auswirkungen für konkrete Tarifverläufe der CO₂- sowie der Gewichtskomponente werden im folgenden Kapitel für verschiedene Pkw-Klassen anhand generischer Durchschnittsfahrzeuge dargestellt.

Steuerbefreiungen, Steuervergünstigungen und Prämiens

In der aktuellen Ausgestaltung der Kfz-Steuer kommen auch befristete Steuerbefreiungen zum Einsatz: Reine Elektrofahrzeuge sind zehn Jahre ab Erstzulassung, höchstens jedoch bis 2030, von der Kfz-Steuer befreit und emissionsreduzierte Pkw werden vorübergehend begünstigt. Dieses Vorgehen ist auch im internationalen Kontext zu beobachten; einige europäische Länder ergänzen die Zulassungssteuer beziehungsweise die laufende Kfz-Steuer („Malus“) um Zuschüsse beziehungsweise Steuerbefreiungen/-vergünstigungen für klimafreundliche Fahrzeuge („Bonus“). Während solche steuerlichen Vergünstigungen einerseits die Entscheidung für ein Elektrofahrzeug erleichtern können, sind auf der anderen Seite Mitnahmeeffekte zu erwarten, wenn ohnehin ein Elektrofahrzeug gewählt worden wäre. Zudem bedingen die Steuerbefreiungen beziehungsweise -vergünstigungen verringerte Einnahmen aus der laufenden Kfz-Steuer und damit verringerte allgemeine Haushaltssmittel des Staates.

Optionen sachlicher Anknüpfungspunkte der Kfz-Besteuerung

Tabelle B.2

Lenkungswirkung hin zu ...	CO ₂ -Emissionen (direkt)	Gewicht	Verbrauch	Hubraum
... Fahrzeugen mit geringeren CO ₂ -Emissionen	+++	+	++	+
... Fahrzeugen mit geringerem Energieverbrauch	++	+	+++	+
... kleineren Fahrzeugen (Platzverbrauch)	+	++	+	0
... leichteren Fahrzeugen (Abnutzung Infrastruktur)	+	+++	+	+
... ressourcenschonenderen Fahrzeugen (Bau und Nutzung)	+	++	+	0

Agora Verkehrswende (2022) | Mit: FiFo; Anzahl der Plus-Zeichen gibt Stärke der Wirkung wider, wobei 0 der geringsten und +++ der höchsten Wirkung entspricht; Quelle: eigene Darstellung

Neben der Förderung im Rahmen der Kfz-Steuer gibt es zudem Kaufprämien. Der Kauf von reinen Elektrofahrzeugen und von Plug-in-Hybriden wird durch einen Umweltbonus gefördert, dessen staatlicher Anteil mit Einführung der Innovationsprämie am 8. Juli 2020 verdoppelt wurde und somit nun bei zwei Dritteln der Gesamtprämie liegt, während die Hersteller den Rest tragen. Die Kaufprämie für die Käuferin oder den Käufer beträgt bei rein elektrischen Fahrzeugen insgesamt 9.000 Euro bei einem Nettolistenpreis bis 40.000 Euro, und 7.500 Euro darüber (Nettolistenpreis bis 65.000 Euro). Der Kauf eines Plug-in-Hybrids bis 40.000 Euro wird mit einer Prämie von 6.750 Euro unterstützt, teurere Fahrzeuge immerhin mit 5.625 Euro (Nettolistenpreis bis 65.000 Euro).⁶

Boni können dazu beitragen, bei den Fahrzeugkäuferinnen und -käufern vorübergehende Kostennachteile neuer klimafreundlicherer Technologieoptionen teilweise zu kompensieren und somit die Nachfrage nach Technologien, die noch keine Marktdurchdringung erreicht haben, anzukurbeln. Dies ist aus finanzieller Sicht ein klassischer Grund für eine befristete Subvention. Dabei sind jedoch direkte Zuschüsse Steuerbefreiungen und -vergünstigungen vorzuziehen, sowohl, weil sie einfacher modifizierbar und sichtbarer sind, als auch, weil sie aufgrund der oben genannten Gegenwartstendenz (dem *Present Bias*) der Käuferinnen und Käufer effektiver sind. Dennoch weist die aktuelle Ausgestaltung des Umweltbonus gewisse Unzulänglichkeiten mit Blick auf ihre Emissionsanreize auf: So werden Plug-in-Hybride völlig unabhängig davon gefördert, ob sie elektrisch gefahren werden oder nicht, und indirekte Emissionen durch die unterschiedliche Erzeugung des Stroms, der zum Aufladen von Elektroautos und Hybridfahrzeugen genutzt wird, sind ebenfalls nicht abgedeckt. Außerdem gibt es allenfalls einen geringen Anreiz zum Kauf eines kleineren, leichteren Autos durch die sehr grobe Differenzierung der Prämienhöhe anhand des Fahrzeugpreises.

Nicht zuletzt wirft die Gewährung der Boni die Frage nach ihrer Finanzierung auf. Die Kaufprämie wird zu zwei Dritteln aus dem Sondervermögen des Bundes mit dem Titel *Energie- und Klimafonds* und zu einem Drittel von den Automobilherstellern finanziert. Diese Art der Finanzierung entspricht nicht dem Verursacherprinzip. In Frankreich sowie Schweden werden die Einnahmen aus der Zulassungssteuer zur Finanzierung der Boni verwendet, sodass eine (nahezu) volle Finanzierung aus dem Verkehrssektor selbst erreicht wird.

Im Kontext der strukturellen Veränderung der Fahrzeugflotte sind Kaufprämien daher sehr sinnvoll, um die Marktdurchdringung alternativer Antriebe durch direkte Prämien zu fördern. Die Prämien müssen, wenn sie effektiv wirken sollen, zielgerichtet eingesetzt sowie degressiv gestaltet werden – sie dürfen nicht dauerhaft bestehen bleiben. Eine klare Perspektive für ein Ende der Förderung muss transparent kommuniziert werden, um rationale Entscheidungen planungssicher zu ermöglichen. Hierbei sollte beachtet werden, dass Plug-in-Hybride oft rein oder weitgehend als Verbrenner genutzt werden und somit adverse Effekte entstehen (Plötz et al., 2021). Insofern müssen Prämien für Plug-in-Hybrid-Fahrzeuge sehr kritisch hinterfragt werden.

Verteilungspolitische Implikationen

Welche verteilungspolitischen Implikationen gehen mit den entwickelten Reformvorschlägen einher? Im Rahmen einer Betrachtung nach Einkommensdezilen offenbaren sich diverse Spannungsfelder der qualitativen Analyse. Prinzipiell gilt, dass schwere und emissionsstarke Fahrzeuge bevorzugt von höheren Einkommensklassen genutzt werden. In dieser statischen Perspektive sind die Verteilungseffekte der Reform daher wenig kritisch: Höhere Einkommen sind überproportional betroffen, niedrigere Einkommen deutlich weniger oder gar nicht. In dynamischer Hinsicht kann sich dieses Bild jedoch drehen: Während Haushalte hoher Einkommen leicht Ersatzinvestitionen aufbringen können, das heißt ihr Fahrzeug gegen ein hochpreisiges Elektroauto austauschen können, sind Haushalten niedriger Einkommensklassen solche Ersatzinvestitionen in der Regel kaum möglich. So könnten höhere Einkommensklassen der CO₂-Besteuerung in der Kfz-Steuer entgehen, während dies Haushalten mit geringen Einkommen nicht möglich ist. Dem steht wiederum entgegen, dass Haushalte geringer Einkommen regelmäßig ohnehin kleinere

6 Für die nachfolgenden Berechnungen werden die im Juni 2022 gültigen Regelungen für Umweltbonus und Innovationsprämie zugrunde gelegt. Die zum Zeitpunkt der Gutachtenfertigstellung diskutierte, aber noch nicht beschlossene Absenkung der Kaufprämien ist in den Rechnungen dementsprechend nicht berücksichtigt.

und somit leichtere und verbrauchsärmere Fahrzeuge nutzen, die somit auch weniger emissionsintensiv sind. Zudem nutzen sie vermehrt den Gebrauchtwagenmarkt, sodass sie hier nicht von einer (Neu-)Zulassungssteuer betroffen wären. In der mittleren und langen Frist würden dann auch Haushalte geringerer Einkommen von den Ersatzinvestitionen der Haushalte hoher Einkommen profitieren, wenn deren Elektrofahrzeuge den Gebrauchtwagenmarkt erreichen. Obwohl, insbesondere in der kurzen Frist, die Verteilungseffekte zwischen Einkommensgruppen somit nicht ganz eindeutig sind, sind gravierende unerwünschte Verteilungseffekte nicht zu erwarten. Auf den potenziell kritischen Punkt der mangelnden Möglichkeit von Investitionen in Ersatzfahrzeuge muss jedoch bei der konkreten Ausgestaltung der Steuersätze und deren Progression geachtet werden.

Obwohl insgesamt von einer progressiven Verteilungswirkung einer solchen Reform der Kfz-Besteuerung auszugehen ist, ist somit 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. Hierfür gilt es, maßgeschneiderte Entlastungen zu entwickeln, wobei auch hierfür Erfahrungen aus dem europäischen Ausland (beispielsweise Frankreich) vorliegen. So könnte beispielsweise in Abhängigkeit von der Zahl der im Haushalt lebenden Kinder – und zusätzlich abhängig vom Haushaltseinkommen – ein Steuernachlass gewährt werden.⁷

Eine zweite Verteilungsdimension betrifft die räumliche Dimension. Werden die städtische und die ländliche Bevölkerung durch die entwickelten Reformoptionen ungleich betroffen sein? Haushalte in ländlichen Gegenenden legen im Durchschnitt mehr Kilometer mit dem Auto zurück als solche in städtisch geprägten Räumen. Jedoch bezieht sich die Kfz-Steuer nicht auf die Fahrleistung. Wie viele Kilometer mit dem Auto zurückgelegt werden, ist für den Steuertatbestand irrelevant. Relevant

ist die Frage, ob Haushalte in städtischen Gebieten eher ganz auf ein Auto verzichten können – also auch eine Erstzulassungssteuer umgehen können – während dies in ländlichen Regionen kaum möglich ist. Dies ist in der Regel, vor allem aufgrund des deutlich weniger entwickelten ÖPNV, der Fall. Dem gegenüber stehen jedoch höhere Wohnkosten für Haushalte in Städten. Welches Auto konkret zugelassen werden und dem Zurücklegen der notwendigen Strecken dienen soll, ist der Bevölkerung im ländlichen Raum zudem selbst überlassen.

Plug-in-Hybride und Diesel

Die dargelegte Reformoption zielt auf eine Konzeption der Kfz-Steuer ab, die so formuliert ist, dass sie auf alle Antriebsarten gleichermaßen angewendet werden kann. Dies sorgt für Einfachheit und maximale Transparenz im Entscheidungsprozess. Aktuell gelten für Dieselfahrzeuge andere Kfz-Steuersätze als für Benziner, um die gegebenen Verzerrungen durch die unterschiedliche Besteuerung beim Treibstoff (teils) auszugleichen. Hier zeigt sich einmal mehr, wie Instrumente grundsätzlich verschiedener Art und Zielsetzung in der Realität verknüpft sind. Folgerichtig wäre es, die unterschiedliche Behandlung bei den Treibstoffen abzuschaffen und sodann auch eine gleichmäßige Behandlung in der Kfz-Steuer zu ermöglichen. Solange dies nicht geschieht, muss weiterhin eine pauschale Anpassung bei der Kfz-Steuer in entgegengesetzter Richtung erfolgen. Dies lässt sich am einfachsten durch einen prozentualen Aufschlag auf die im Folgenden dargelegte Formel erreichen. Zu betonen ist, dass auf diese Weise die eine Verzerrung durch eine andere gegenläufige Verzerrung kompensiert werden soll. Das ist nie ideal, da die Gesamteffekte im Einzelfall unklar bleiben. Je nach Nutzung des Fahrzeugs ergeben sich Vergünstigungen oder Verteuerungen für den Nutzer oder die Nutzerin im Vergleich zu einer Gleichbehandlung bei Treibstoff und Steuer. Das wiederum führt zu Intransparenz im Entscheidungsprozess. Gesamtwirtschaftlich wäre es besser, auf beide Verzerrungen gleichermaßen zu verzichten.

Auch für Plug-in-Hybride käme eine Abweichung von einer neutralen Behandlung infrage. Deren Emissionen werden ermittelt nach dem Prüfverfahren *Worldwide Harmonized Light Vehicles Test Procedure (WLTP)*, das 2017 in der EU eingeführt wurde und in Deutschland seit 2018 die Grundlage für die Bemessung von Emissions-Komponenten in der Kfz-Steuer darstellt. Das

7 Vergleiche hierzu auch Agora Verkehrswende (2022a), Abschnitt 4.2.3.

Verfahren soll dazu dienen, realistischere Emissionswerte zu ermitteln als nach dem zuvor verwendeten Neuen Europäischen Fahrzyklus (NEFZ). Für Plug-in-Hybride wird nach WLTP-Standard jedoch weiterhin ein sehr niedriger CO₂-Ausstoß ausgewiesen, da der Wert zugrunde gelegt wird, der erreicht wird, wenn das Fahrzeug zu einem überwiegenden Teil⁸ elektrisch betrieben wird (UBA, 2021d).

Faktisch werden diese Fahrzeuge jedoch zu weit höheren Anteilen als Verbrenner genutzt, sodass die realen Emissionen etwa zwei- bis viermal so hoch sind wie im Testverfahren, insbesondere bei Dienstwagen (Plötz et al., 2021). Aus diesem Grund müssten Plug-in-Hybride mit einem deutlich höheren CO₂-Wert in die Kfz-Steuer einfließen. Wünschenswert wäre eine Erfassung der Anteile, zu denen das Fahrzeug tatsächlich elektrisch gefahren wird. So könnte ex-post am Jahresende ermittelt werden, zu welchen Anteilen welcher CO₂-Wert der Steuerschuld zugrunde gelegt werden muss. Dies scheint zeitnah nicht umsetzbar. Eine weitere Option könnte es daher sein, pauschal einen vom WLTP-Prüfzyklus abweichenden Prozentsatz zu unterstellen, zu dem das Fahrzeug elektrisch gefahren wird. Zu berücksichtigen wäre, dass sich offenbar deutliche Unterschiede zwischen der privaten und der gewerblichen Haltung ergeben: Privat gehaltene Plug-in-Hybride werden im Durchschnitt zu 43 Prozent, als Dienstwagen genutzte nur zu 18 Prozent elektrisch gefahren (UBA, 2021d, vgl. auch Kapitel B.2.2). Eine korrekte Erfassung der faktischen Emissionen von Plug-in-Hybriden erscheint daher aktuell kaum realisierbar. Wünschenswert wäre ein offizieller Wert von CO₂-Emissionen, der sich deutlicher am beobachteten Nutzungsverhalten orientiert. Solange es aber keine etablierte Möglichkeit zur separaten Erfassung der elektrisch und im Verbrennermodus gefahrenen Anteile gibt, gibt es keine überzeugende Alternative zur Nutzung der offiziell ausgewiesenen Emissionswerte nach WLTP in der Kfz-Steuer. Dieser Nachteil scheint unvermeidlich. Im Gegenzug wäre es umso angeratener, von der anderweitigen Förderung von Plug-in-Hybriden, etwa durch Vergünstigungen bei der Dienstwagenbesteuerung und auch durch Kaufprämien, Abstand zu nehmen.

8 Für jedes Fahrzeug wird ein sogenannter *Utility*-Faktor berechnet; angenommen werden letztlich 60 Prozent bis 80 Prozent elektrischer Fahrleistung mit entsprechenden Nullemissionen.

Phase-in

Eine Neuausrichtung der Kfz-Steuer kann entweder nur für neue Fahrzeuge, die zukünftig zugelassen werden, oder auch für Bestandsfahrzeuge gelten. Eine im Zeitverlauf sukzessiv zunehmende Wirkung wird bereits dadurch entfaltet, dass bei der hier prioritär vorgeschlagenen Konzeption mit einer erstzulassungsorientierten und einer laufenden Steuer erstere per definitionem nur Neufahrzeuge erfasst.

Ein neuer Tarif für die *laufende* Besteuerung kann jedoch auch auf Bestandsfahrzeuge angewendet werden. Dafür sprechen vor allem zwei Argumente: Zum einen ist bei der Transformation der Fahrzeugflotte Dringlichkeit geboten, um die klimapolitischen Ziele zu erreichen. Würde die reformierte laufende Kfz-Besteuerung ausschließlich für neue und „künftige“ Fahrzeuge gelten, hätten Bestandsfahrerinnen und -fahrer keinerlei zusätzlichen Anreiz, ein emissionsintensives Fahrzeug zugunsten eines weniger emittierenden aufzugeben. Umgekehrt entstünde sogar ein Anreiz, ein altes Fahrzeug im Zweifel länger zu halten, als man es ohne Steuerreform bevorzugt hätte. Einen solchen *Lock-in* im alten System gilt es möglichst zu vermeiden. Zum anderen ist es kommunikativ, aber auch finanzverfassungsrechtlich schwierig, zwei deutlich unterschiedliche Besteuerungen derselben Sache auf Dauer nebeneinander aufrechtzuhalten. Die bisherige Grundsteuer wurde vom Bundesverfassungsgericht 2018 genau aus diesem Grund für verfassungswidrig erklärt; die unterschiedliche Bewertung von vergleichbaren Grundstücken in Ost- und Westdeutschland widerspricht dem Willkürverbot.

Angesichts der Lebens- und Nutzungsdauer mancher gut gepflegter Pkw kann nicht auf ein schnelles „natürliches“ Ende zweier paralleler Kfz-Steuersysteme spekuliert werden. Das Willkürverbot greift auch, wenn nur ein kleiner Teil der Pkw-Flotte ohne belastbaren Grund dauerhaft anders behandelt wird.⁹ Es braucht mithin ein eindeutiges Regime des zeitlichen Übergangs, nach dem

9 Wir sprechen hier nicht von Oldtimern und anderen Fahrzeugen mit „H-Kennzeichen“. Diese erfahren heute schon eine (steuer-)rechtlich eigene Behandlung, die allerdings nur unter Auflagen und mit Blick auf den besonderen kulturhistorischen Wert solcher Fahrzeuge gewährt wird. Wenn *Anderes* anders behandelt wird, ist das Willkürverbot nicht berührt.

die bisherige Kfz-Steuer nirgendwo mehr zur Anwendung kommt.

Gegen einen sofortigen Komplettwechsel in ein neues System auch für Altfahrzeuge spricht dagegen der Vertrauensschutz, den der Gesetzgeber zu gewähren hat. Die zentrale Lenkungswirkung dieses (und jedes anderen) Reformvorschlags für die Kfz-Steuer zielt auf die Anschaffungsentscheidung. Zugleich ändern sich mit einer spürbar reformierten Kfz-Steuer die (relativen) Preise der von der Reform begünstigten und der zusätzlich belasteten Fahrzeuge. Das ist der gewollte Effekt. Haushalte allerdings, die in Unkenntnis der kommenden Reform eine Fahrzeugentscheidung getroffen haben, die durch die Reform nun unwirtschaftlich und damit unattraktiv wird, können diesem Lenkungsimpuls nicht unmittelbar folgen – selbst wenn sie es unter den neuen Vorzeichen wollten. Schnell und alternativlos umgesetzte Steuerreformen bringen stets das Risiko mit sich, derartige *Stranded Assets* zu schaffen, also Fehlinvestitionen beziehungsweise Fehlkäufe, auf die *in der Rückschau* unnötig viele Mittel verwendet wurden. Volkswirtschaftlich ist das Ressourcenverschwendug, individuell fühlt sich die fehlinvestierende Person von der Politik hinter Licht geführt. Hier greift der Vertrauensschutz – Bürgerinnen und Bürger sollen darauf vertrauen können, dass der demokratisch legitimierte Gesetzgeber nicht gleichsam spontan unvorhergesehene Gesetzesänderungen umsetzt, ohne dass eine angemessene Wahrnehmung und Anpassung durch die Betroffenen möglich gewesen wären.

Beides – Ressourcenverschwendug und Vertrauensbruch – kann vermieden werden durch zeitig angekündigte Reformen, die im Zweifel auch schrittweise umgesetzt werden (*phase-in*). Da bei größeren Anschaffungsentscheidungen, wie der für ein bestimmtes Fahrzeug, die Anpassungsmöglichkeiten und Reaktionsgeschwindigkeiten auch nicht über alle Haushalte gleich verteilt sind, hat diese Frage auch eine Verteilungspolitische Dimension. Einkommensschwächere Haushalte verfügen häufig nicht über die finanziellen Ressourcen, entweder ad hoc eine vorher nicht bekannte Steuer zu entrichten oder kurzfristig nunmehr passendere Ersatzinvestitionen zu tätigen. Aus diesem Grund ist es angebracht, die reformierte Besteuerung nicht schlagartig vollumfänglich einzuführen – dies hätte auch

regressive Effekte, da Haushalte höherer Einkommen Ersatzinvestitionen leichter tätigen können. Die angestrebten Lenkungswirkungen sind im Bestandsmarkt nicht unmittelbar, sondern mittelfristig erwartbar.

Ein erster Schritt kann es daher sein, bei der Verabschiebung des Gesetzes einen in der Zukunft liegenden Termin des Inkrafttretens zu setzen. Dies gibt Haushalten die Möglichkeit, Entscheidungen für ein künftiges Fahrzeug bereits in Kenntnis der kommenden Belastung zu treffen – hier entfaltet die Reform dann bereits vor dem Inkrafttreten Wirkung. Für Fahrzeughalterinnen und -halter kann zudem ein konkreter Zeitraum für Anpassungen ihrer Entscheidungen und die Suche nach einem alternativen Fahrzeug eingeräumt werden, indem ein Phase-in die Reform ihre Wirkung erst sukzessive entfalten lässt. Eine solche Einführungsphase könnte zum Beispiel implementiert werden, indem für Bestandsfahrzeuge

- 2023/24 die alte Regelung zu zwei Dritteln, die neue Regelung zu einem Drittel gilt,
- 2025/26 die alte Regelung nur noch zu einem Drittel, die neue Regelung zu zwei Dritteln gilt,
- und ab 2027 die reformierte Kfz-Steuer vollumfänglich auch auf Bestandsfahrzeuge angewendet wird.

Auf diese Weise trüte die Spürbarkeit der verstärkten Anknüpfung an die Emissionen mit der Zeit immer deutlicher ein. Das ist lediglich ein Beispiel unter vielen denkbaren: Mit Blick auf die notwendige schnelle Transformation der Fahrzeugflotte kann auch ein kürzeres *Phase-in* gewählt werden. Soll den Haushalten hingegen mehr Zeit zur individuellen Neuausrichtung gewährt werden, lässt es sich strecken. Ebenso sind mehr und dann auch feingliedrigere Abstufungen denkbar.

Formale Umsetzung

Während es ökonomisch keinen Unterschied macht, ist aus rechtlicher und umsetzungsorientierter Sicht dafür zu plädieren, die beiden Komponenten der erstzulassungsorientierten und der laufenden Steuer als zwei Bestandteile der Kfz-Steuer zu subsumieren und zu implementieren. Durch eine entsprechende Reform und Erweiterung der bestehenden Kfz-Steuer muss auf diesem Weg kein neuer Steuertatbestand eingeführt werden.

2.3 Quantitative Konkretisierung der Reformoptionen

Ziel des Gutachtens ist es, auf Basis des oben beschriebenen Kriterienrasters Gestaltungsempfehlungen bezüglich der Kfz-Besteuerung abzuleiten. Eine empirische Kalibrierung eines Reformmodells im Sinne „idealer“ Parameter erfolgte gleichwohl nicht. Zum einen stellen sich bei einer solchen Feinjustierung erhebliche empirische und methodische Herausforderungen. Zum anderen wird die Höhe zweckmäßiger Steuersätze – aufgrund vielfältiger Wechselwirkungen – maßgeblich durch den weiteren klima- und verkehrspolitischen Rahmen bestimmt. Ist dieser wenig ambitioniert und sendet nur schwache Impulse zur Emissionsminderung aus, impliziert dies die Notwendigkeit höherer Sätze; zudem kann im Lichte beobachteter Marktentwicklungen eine Anpassung der Steuersätze über die Zeit erforderlich werden. Dennoch werden die qualitativen Empfehlungen zur Reformgestaltung mit beispielhaften Tarifverläufen für den Einstieg in eine strukturreformierte Kfz-Besteuerung hinterlegt, die grundsätzlich die Ansprüche einer im Sinne des Kriterienrasters zielführenden Reform erfüllen. Den vorstehenden Überlegungen folgend wurden die Merkmale eines leistungsfähigen Reformmodells für die Kfz-Steuer formuliert.

Da unter den gegenwärtigen weiteren fiskalischen Rahmenbedingungen sowohl zwei zeitliche wie auch zwei sachliche Anknüpfungspunkte für die Kfz-Steuer die beste Gesamtwirkung im Sinne der formulierten Anforderungen erwarten lassen, sollte die Abgabe modular aufgebaut werden. Die Gesamtbelastung zu den Entrichtungszeitpunkten addiert sich für jedes Fahrzeug gemäß dem jeweiligen Tarif. Der modulare Aufbau erlaubt es zudem, perspektivisch einzelne Module den zukünftigen Anforderungen und technischen Möglichkeiten entsprechend zu modifizieren.

Um quantitative Wirkungen der beschriebenen Reformoptionen aufzeigen zu können, sind zunächst der genaue Tarifverlauf der CO₂-Komponente sowie die Bepreisung der Gewichtskomponente sowohl für die erstzulassungsorientierte als auch für die laufende Kfz-Steuer zu spezifizieren.

Tarifverlauf CO₂-Komponente

Für die CO₂-Komponente wurden zwei beispielhafte Tarifvarianten quantifiziert, die sich einerseits hinsichtlich des Vorhandenseins eines steuerfreien CO₂-Freibetrags und andererseits hinsichtlich des Progressionsverlaufs unterscheiden. In diesem Abschnitt werden die Auswirkungen der konkreten Tarifverläufe auf verschiedene Pkw-Klassen aufgezeigt. Bei Variante 1 handelt es sich um einen konsequent direkt progressiven Tarif, der bereits ab dem ersten emittierten Gramm CO₂ einsetzt. Die Progressionsverläufe (für die Erstzulassungs- sowie die laufende Steuer) in dieser Variante orientieren sich an den bereits dargelegten prinzipiellen Überlegungen: Da jede Emission auch externe Effekte verursacht und der gewählte Verlauf im Sinne von Transparenz und Planbarkeit für alle Akteure – dies betrifft Hersteller und Firmen ebenso wie private Haushalte – möglichst mittelfristig bestehen bleiben sollte, beginnt die Progression ab Emissionen von 1 Gramm CO₂ je Kilometer und einem gesetzten Preis von 20 Euro. Jede Emission, auch ein erstes Gramm, belastet die Umwelt und somit die Gesamtheit der Gesellschaft und zukünftige Generationen über nicht eingepreiste externe Effekte. Ein solcher Kostenfaktor sollte für den Verursacher oder die Verursacherin sichtbar und spürbar sein. Aus diesen Gründen ist es ökonomisch folgerichtig, bereits geringe Emissionen zu bepreisen. Ein weiterer Anspruch an einen anreizkompatiblen Verlauf ist, dass dieser stetig und progressiv ansteigt. Die Stetigkeit sorgt dafür, dass bei jedem konkreten CO₂-Ausstoß eines Kfz ein alternatives Kfz mit weniger Ausstoß in jedem Fall günstiger ist. Eine Progression lässt sich gut mit den notwendigen Anreizen begründen (vgl. Abschnitt 2.1). Ein objektiv richtiger Grad der Progression lässt sich dabei allerdings nicht bestimmen. Die Progression im hier gewählten Tarif sinkt im Verlauf, sodass bei extrem hohen Emissionen, die nur wenige Fahrzeuge betreffen, annähernd Linearität erreicht wird.

Die gewählten Tarifverläufe orientieren sich neben den dargelegten theoretischen Überlegungen zu externen Effekten an internationalen Beispielen. Der Tarif sollte bereits ab Emissionswerten von 95 g CO₂/km, dem Flottengrenzwert für die Jahre von 2020 bis 2024 (allerdings nach NEFZ) eine Spürbarkeit entfalten; die CO₂-basierte, zulassungsorientierte Steuer liegt hier bei 500 Euro, die laufende Steuer bei 60 Euro. Bei 155 Gramm (durchschnittlicher Emissionswert der im Jahr 2020 neu zuge-

lassenen Verbrenner-Pkw) beträgt die CO₂-Komponente der bei Neuzulassung anfallenden Steuer 2.650 Euro, die der laufenden Steuer 265 Euro. Bei Haushalten mittlerer und vergleichsweise niedriger Einkommen können derartige Preissignale bereits eine merkliche Anreizwirkung entfalten. Im weiteren Verlauf zwischen 155 und 215 Gramm CO₂ pro Kilogramm entsteht durch den Tarif eine deutliche Kostensteigerung von den genannten 2.650 Euro bis knapp 10.000 Euro, bei der laufenden Steuer bis 560 Euro. Während Klein- und Kompaktwagen in der Regel unterhalb der Durchschnittsemmissionen liegen, fallen viele Modelle der Mittelklasse sowie der SUVs und Geländewagen in diesen Bereich. Die Lenkungswirkung für Haushalte entsprechend hoher Einkommen wird durch die Progression des Tarifs erhalten. Jenseits dieser Emissionswerte, beispielsweise bei vielen Sportwagen und Modellen der Oberklasse, steigt der Steuertarif weiter, wird aber aus rechtlichen Vorbehalten bei 40.000 Euro für die zulassungsorientierte Komponente gekappt.¹⁰

10 Bei einem Emissionswert von 322 Gramm CO₂ je Kilometer wird mit 40.000 Euro eine absolute Höhe der Zulassungskomponente erreicht, die rechtlich kritisch werden könnte. Aus diesen Gründen muss ab 323 Gramm CO₂ je Kilometer eine Kappungsgrenze mit 40.000 Euro eingesetzt werden (siehe Abbildung B.12 im Anhang). Ab diesem Punkt kann der Anspruch einer stetigen Funktion, die bei jedem CO₂-Ausstoß einen Anreiz zur Wahl eines weniger emittierenden Fahrzeugs gibt, nicht mehr erfüllt werden. Hier musste eine Abwägung getroffen werden: Eine geringere Progression, die sodann ohne Kappungsgrenze implementiert werden könnte, bedeutet jedoch spürbar weniger Wirkung im Bereich bis 200 Gramm CO₂ je Kilometer (und auch vor dem Erreichen von 100 Gramm CO₂ je Kilometer). Da hier die meisten neu zugelassenen Fahrzeuge liegen, wäre dieser Effekt mit einer entsprechend schwächeren Lenkungswirkung im relevantesten Bereich verbunden, während der Verzicht auf einen Lenkungseffekt jenseits von 322 Gramm CO₂ je Kilometer lediglich sehr wenige neu zugelassene Kfz betrifft. Aus diesen Gründen wurde der hier aufgezeigte Verlauf als bessere Option identifiziert. Zu betonen ist, dass ab diesem Wert ein kritischer Punkt erreicht werden könnte, nicht, dass dies in jedem Fall gegeben ist. Wie im entsprechenden Kapitel 2.5 näher dargelegt wird, orientieren sich die juristischen Grenzen einerseits am Preis des Autos, andererseits an den laufenden Kosten. Neufahrzeuge mit sehr hohen Emissionen sind in der Regel sowohl in der Anschaffung als auch in der Haltung (Preis, Versicherung) sehr teuer.

Grundsätzlich gilt, dass die jährliche Kfz-Steuer in ihrer CO₂-Komponente bei der Progression des Tarifverlaufs analog zur erstzulassungsorientierten Steuer gestaltet wird – mit niedrigeren Tarifen pro Gramm CO₂. Eine Kappungsgrenze für den Tarifverlauf ist hier jedoch nicht notwendig, da rechtliche Grenzen einer zulässigen Besteuerung nicht erreicht werden.

Die Ausgestaltung der beiden CO₂-Komponenten in Variante 1 als stetigen und direkt progressiven Tarif sowie die konsequente Umsetzbarkeit für alle Fahrzeugtypen und Antriebsarten folgen zentralen lenkungspolitischen und finanzwissenschaftlichen Prinzipien. Als komplexe mathematische Formel trägt die Ausgestaltung aber nicht dazu bei, diese Module für die Käufer und Käuferinnen leicht zugänglich zu gestalten. Auch wenn derartige Fragen in der (einkommen-)steuerlichen Praxis häufig mit Tabellenwerken gelöst werden, wird nachfolgend alternativ ein einfacherer, ungefähr äquivalenter Tarif quantifiziert.

Diese Variante 2 ist stufenweise linear definiert und damit mathematisch leichter nachzuvollziehen. Im Bereich sehr niedriger Emissionen – in dem es heute ohnehin keine Verbrenner-Pkw auf dem Markt gibt – wird ein Freibetrag von 80 Gramm CO₂ genutzt. Danach erfolgt eine abschnittsweise definierte, linear-progressive Tarifgestaltung bis zur Kappungsgrenze. In der ersten Stufe ab 80 Gramm CO₂ je Kilometer beträgt der Steuersatz für die erstzulassungsorientierte Komponente 20 Euro je Gramm. Dieser Satz je Gramm steigt für die zweite Stufe (ab 100 Gramm CO₂ je Kilometer) auf 40 Euro, für die dritte Stufe (ab 120 Gramm CO₂ je Kilometer) auf 60 Euro, für die vierte Stufe (ab 150 Gramm CO₂ je Kilometer) auf 100 Euro und ab 200 Gramm CO₂ je Kilometer auf 140 Euro. Für vergleichsweise emissionsarme Verbrenner mit spezifischen Emissionen von 95 Gramm CO₂ je Kilometer liegt die erstzulassungsorientierte CO₂-Komponente damit in Variante 2 bei 300 Euro, für durchschnittlich effiziente Verbrenner (155 Gramm CO₂) bei 3.500 Euro und für Fahrzeuge mit einem Emissionswert von 215 Gramm CO₂ bei 10.100 Euro. Der Tarif für die CO₂-Komponente der laufenden Steuer wird in analoger Weise stufenweise linear definiert, jedoch mit lediglich einem Zehntel des Betrags.

Bei ähnlichem Gesamtsteueraufkommen (gemessen an den Pkw-Neuzulassungen 2020) weist dieser Tarif eine größere Steigung im für Verbrenner-Pkw relevanten Emissionsbereich auf. Während die Anreize zum Umstieg auf Elektro-Pkw vergleichbar bleiben, werden hierdurch stärkere Anreize für inkrementelle Verbesserungen gesetzt, das heißt für Emissionsminderungen innerhalb des Verbrennersegments.

Abbildung B.3 stellt den Verlauf der CO₂-Komponente bei Erstzulassung für die beiden Varianten bis 250 Gramm CO₂ je Kilometer dar, da die meisten zugelassenen Pkw-Emissionen in diesem Bereich aufweisen.¹¹

Im Vergleich zum Status quo der Kfz-Steuer – mit jährlichen Steuersätzen, die meist unterhalb eines halben Prozents des Listenpreises liegen – scheinen die Euro-Werte des vorgeschlagenen Tarifs, insbesondere der neuen erstzulassungsorientierten Komponente der Kfz-Besteuerung, zunächst hoch zu sein. Im internationalen Vergleich zeigt sich jedoch ein anderes Bild. In Norwegen

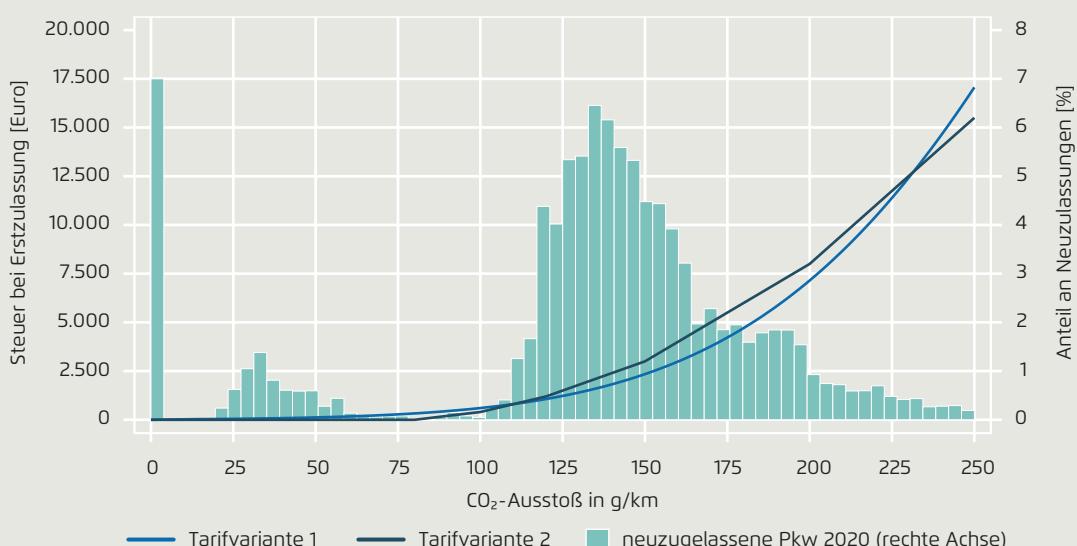
zum Beispiel, wo die Zulassungssteuer ebenfalls auf einer CO₂- sowie einer Gewichtskomponente basiert, oder auch in Frankreich mit seinem Bonus-Malus-System, würden deutlich höhere Abgaben auf emissionsintensive Pkw fällig. Die hier beispielhaft dargelegten Tarife liegen im europäischen Vergleich auf einem mittleren Besteuerungsniveau, bedeuten jedoch gegenüber dem aktuellen Status quo in Deutschland deutliche Fortschritte.

Aus dem in Abbildung B.4 dargestellten Tarifverlauf für die laufende Kfz-Steuer wird deutlich, dass hier auf eine Kappungsgrenze verzichtet werden kann, sodass für jeden Pkw – auch im Bereich sehr hoher Emissionen – ein Anreiz für die Wahl eines gering emittierenden Fahrzeugs gesetzt wird. Um im juristisch zulässigen Rahmen zu bleiben, wird jedoch der Anstieg im Funktionsverlauf begrenzt, sodass sich dieser in höheren Emissionsbereichen einem linearen Verlauf nähert. Zum Vergleich ist zudem die aktuelle Kfz-Besteuerung mit abgebildet (nur CO₂-Komponente).

11 Die konkrete Parametersetzung sowie Formeln finden sich im Anhang.

Tarifvarianten für die zulassungsorientierte CO₂-Komponente

Abbildung B.3

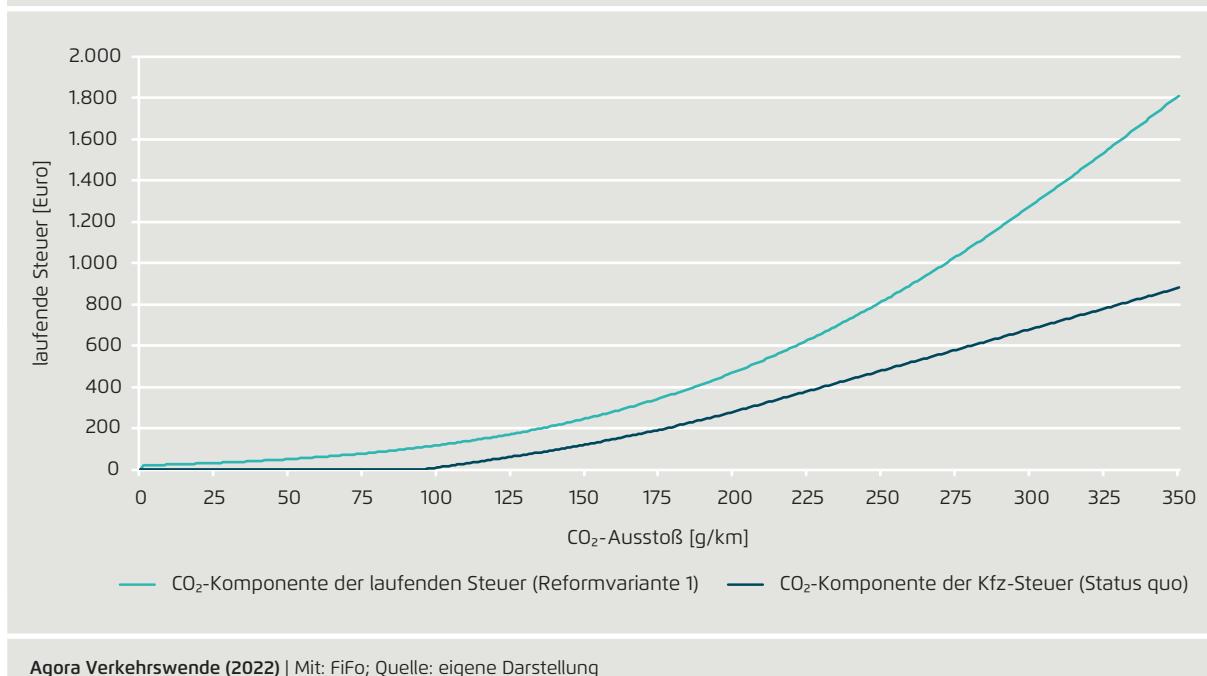


Agora Verkehrswende (2022) | Mit: FiFo; Daten: Anteil Pkw mit CO₂-Ausstoß über 250 g/km: circa 2 %;

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis EEA (2021)

Verlauf der CO₂-Komponente der laufenden Steuer bis 350 g CO₂/km

Abbildung B.4



Tarifverlauf Gewichtskomponente

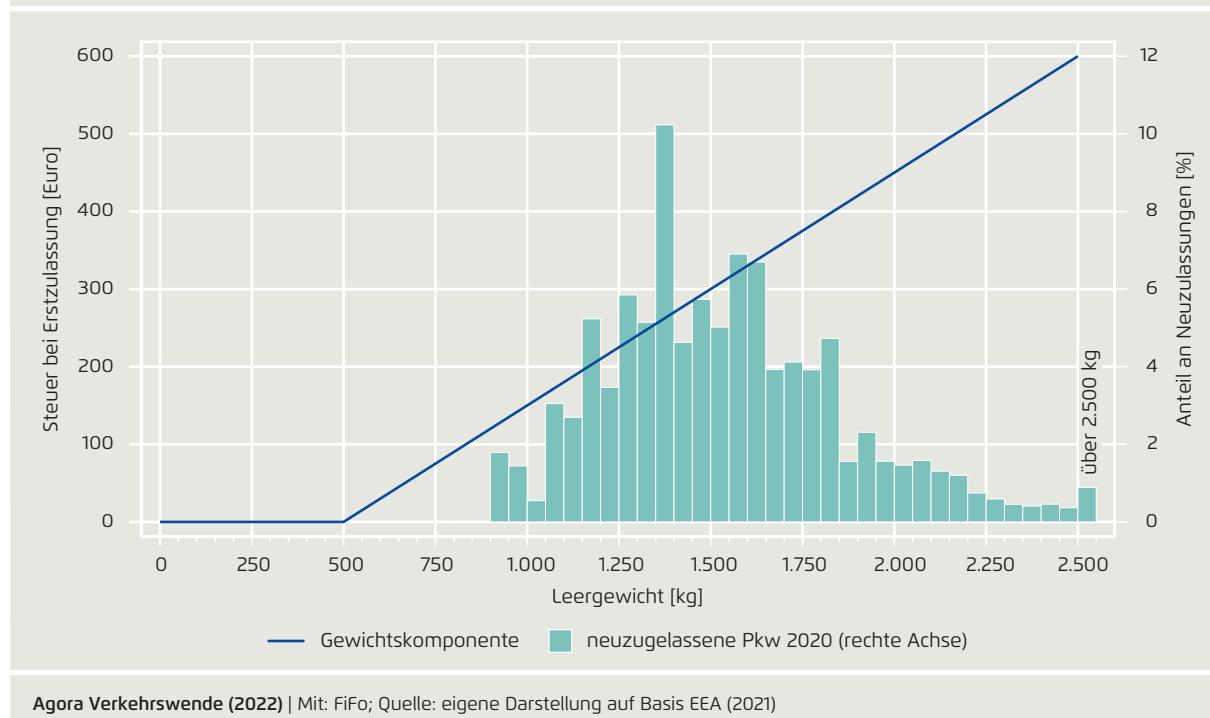
Die Gewichtskomponente stellt bei Verbrennern im Vergleich zur CO₂-Komponente lediglich einen gerin- gen Anteil der gesamten erstzulassungsorientierten Steuer dar. Bei reinen Elektrofahrzeugen hingegen ergibt sich die Steuer nur nach Gewicht, was einen Anreiz zu leichteren und somit tendenziell verbrauchsärmeren Fahrzeugen setzt. Während die Gewichtskomponente für die laufende Steuer unter aktuellen Rahmenbedingungen unerlässlich für eine effiziente und ergiebige Besteuerung ist, kann sie im Rahmen der zulassungso- orientierten Steuer als optional angesehen werden. In den exemplarischen Berechnungen dieses Gutachtens ist die Zulassungssteuer inkludiert, da auf diese Weise eine gute Transparenz zur laufenden Besteuerung besteht und es insbesondere auch für Elektrofahrzeuge eine Anreizwir- kung bei der Zulassung gibt, leichtere Fahrzeuge zu wählen.

Die Gewichtskomponente ist linear steigend – ab einem Leergewicht von 500 Kilogramm. Ab dieser Grenze steigt die Steuerlast der erstzulassungsorientierten Kompo- nente um 30 Cent je weiterem Kilogramm (siehe Abbil- dung B.5), die laufende Steuer um 20 Cent je Kilogramm (siehe Abbildung B.6). Der Beginn der Besteuerung bei

500 Kilogramm wurde gewählt, da es keine leichte- ren Pkw gibt und auch in absehbarer Zukunft nicht geben wird. Da hinsichtlich des Faktors Gewicht keine äquivalente Anreizwirkung für die Emissionsziele des Verkehrssektors notwendig ist, wird auf eine explizite, direkte Progression verzichtet. Durch die Freigrenze der 500 Kilogramm entsteht dennoch eine indirekte Progression. Dies trägt qualitativ dem Umstand Rech- nung, dass zusätzliches Gewicht die Ressource Straße überproportional beansprucht. Durch das resultierende Zusammenspiel aus einer explizit progressiv gestalte- ten Emissionskomponente und einer linearen Funktion mit Freigrenze in der Gewichtskomponente wird zudem sichergestellt, dass die schwereren Elektroautos ent- sprechend der notwendigen Anreizsetzung günstiger als vergleichbare Verbrenner bleiben. Dieses Verhältnis ent- spricht dann auch – qualitativ beziehungsweise relativ – den verursachten gesamtgesellschaftlichen Kosten.

Verlauf der Gewichtskomponente der erstzulassungsorientierten Steuer bis 2.500 kg

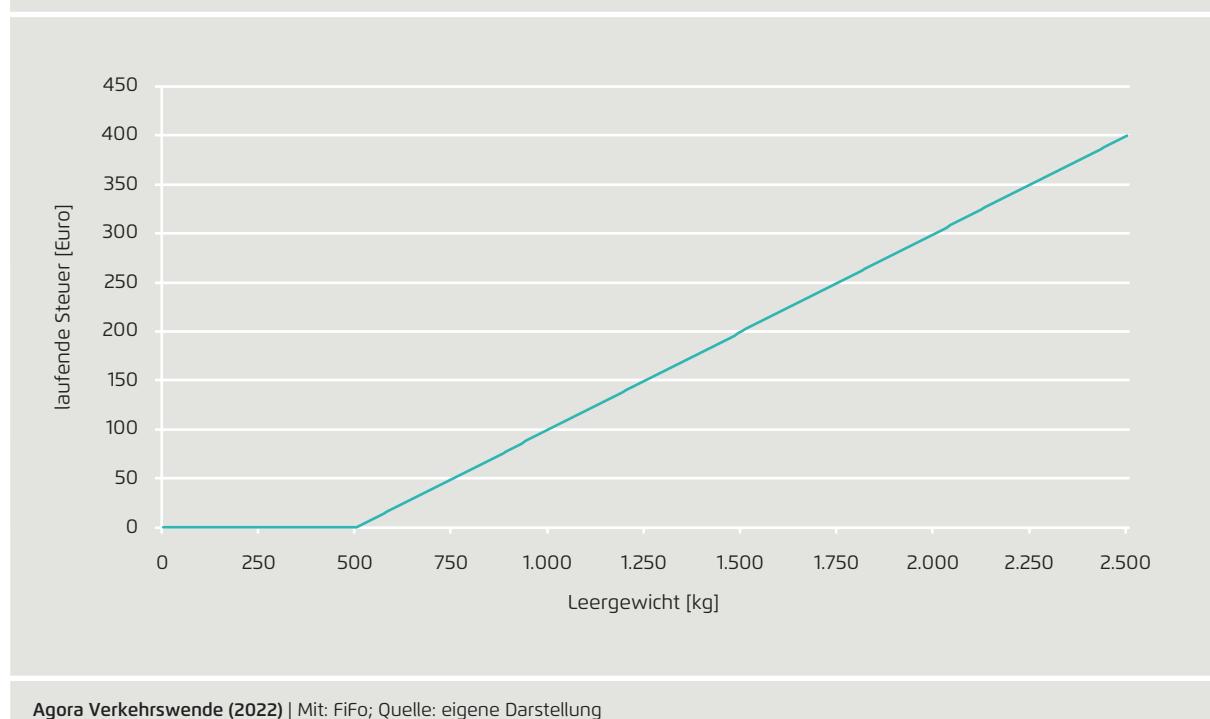
Abbildung B.5



Agora Verkehrswende (2022) | Mit: FiFo; Quelle: eigene Darstellung auf Basis EEA (2021)

Verlauf der Gewichtskomponente der laufenden Steuer bis 2.500 kg

Abbildung B.6



Agora Verkehrswende (2022) | Mit: FiFo; Quelle: eigene Darstellung

2.4 Finanzielle Auswirkungen für generische Beispelfahrzeuge

Die Lenkungswirkung einer entsprechenden Reform der Kfz-Steuer hängt von den konkreten Unterschieden in der Steuerschuld ab, die mit der Neuzulassung und dem Halten verschiedener Fahrzeuge verbunden ist. Die finanziellen Auswirkungen sollen im Folgenden anhand von generischen Fahrzeugen verschiedener Fahrzeugsegmente aufgezeigt werden. Jeweils aus der Gruppe der Kleinwagen, Kompaktwagen, Mittel- sowie Oberklassewagen, Vans und SUV werden ein Benziner sowie ein Elektrofahrzeug betrachtet.¹² Die nachfolgen-

12 Die generischen Fahrzeuge spiegeln die Fahrzeugeigenschaften der im Jahr 2020 je Fahrzeugsegment und Motorvariante am häufigsten neu zugelassenen Pkw-Modelle wider. Hierzu wurden auf der Basis von KBA (2021) die Modellreihen mit den höchsten Zulassungszahlen je Segment und Motorvariante identifiziert, wobei – je nach Segmentgröße und Verteilung der Zulassungen auf einzelne Modellreihen – zwischen drei und sieben Pkw-Modellreihen berücksichtigt wurden. Die dargestellten technischen Eigenschaften der generischen Fahrzeuge (CO₂-Ausstoß und Leergewicht) sind zulassungsgewichtete Durchschnittswerte, die mithilfe von Daten aus EEA (2021) berechnet wurden. Für die Listenpreise konnten mangels

den Darstellungen basieren dabei auf einer Implementation der CO₂-Komponenten einer reformierten Kfz-Besteuerung gemäß Variante 1. Eine Quantifizierung des Lenkungseffekts erfolgte aufgrund der oben genannten instrumentellen Wechselwirkungen sowie dem Fehlen eines empirisch validierten Modells nicht.

Tabelle B.3 gibt einen Überblick über die Segmente der generischen Pkw sowie die dazugehörige Motorisierung, den Listenpreis, den CO₂-Ausstoß nach WLTP, die aktuell zu entrichtende Kfz-Steuer und das Gewicht. Betrachtet man zudem die Höhe der jährlichen Kfz-Steuer im Status quo relativ zum Listenpreis, so wird unmittelbar erkenntlich, warum die derzeitige Kfz-Steuer bei der Entscheidung für ein konkretes Fahrzeug im Status quo

verfügbarer Daten keine gewichteten Durchschnitte verwendet werden: Innerhalb einer Modellreihe (zum Beispiel: VW Golf) wurden jeweils die mittleren Preise aller im ADAC-Autokostenkatalog (ADAC, 2021) ausgewiesenen Modellvarianten (zum Beispiel: VW Golf 1.0 TSI (03/20 – 08/21)) berechnet, ohne die Zulassungszahlen der einzelnen Modellvarianten zu berücksichtigen. Hierbei wurde allein die im Jahr 2020 aktuelle Baureihengeneration (zum Beispiel Golf VIII) betrachtet. Die Zulassungszahlen auf Modellreihen-Ebene wurden wiederum in den ausgewiesenen Durchschnittspreisen berücksichtigt.

Kfz-Besteuerung im Status quo für generische Fahrzeuge

Tabelle B.3

Fahrzeugsegment	Motorvariante	Brutto-listenpreis in €	CO ₂ -Ausstoß (WLTP) in g CO ₂ /km	Hubraum in ccm	Kfz-Steuer im Status quo in €	Anteil Kfz-Steuer am Listenpreis
Kleinwagen	Benzin	24.471	133	1.147	103	0,42 %
	Elektro	31.971	0	–	0	0,00 %
Kompaktwagen	Benzin	32.850	139	1.320	122	0,37 %
	Elektro	40.350	0	–	0	0,00 %
Mittelklasse und obere Mittelklasse	Benzin	53.969	172	1.880	221	0,41 %
	Elektro	61.469	0	–	0	0,00 %
Oberklasse	Benzin	118.260	239	3.129	500	0,42 %
	Elektro	125.760	0	–	0	0,00 %
Vans	Benzin	39.165	156	1.627	140	0,36 %
	Elektro	46.665	0	–	0	0,00 %
SUV und Geländewagen	Benzin	33.351	158	1.443	172	0,51 %
	Elektro	40.851	0	–	0	0,00 %

Agora Verkehrswende (2022) | Mit: FiFo; Daten: vgl. Fußnote 12 zur Erstellung der generischen Fahrzeuge; Quelle: eigene Darstellung

in der Regel nicht berücksichtigt wird (vgl. Kapitel 4.2 des Teilberichts A): Sie liegt in allen betrachteten Fällen deutlich unter einem Prozent des Listenpreises, in den meisten Fällen sogar unterhalb eines halben Prozents des Listenpreises.

Wendet man den oben beschriebenen Reformvorschlag (Variante 1) auf die konkreten Modelle an, so ergibt sich die in Tabelle B.4 dargestellte Kfz-Steuerschuld.

Die Wirkungen des hier berechneten Reformvorschlags entsprechen in mehreren Dimensionen den Zielen einer Kfz-Steuerreform. Zunächst ist festzustellen, dass Fahrzeuge mit einem relativ hohen CO₂-Ausstoß eine spürbar höhere Kfz-Steuerschuld zu tragen haben. Unter den Verbrennern weist der Kleinwagen mit Benzinantrieb den geringsten CO₂-Ausstoß nach WLTP auf. Hier wird mit 1.728 Euro auch die geringste Steuer bei Zulassung fällig.¹³ Den höchsten CO₂-Wert weist der Oberklassewagen auf. Bei 239 g CO₂/km beträgt die Steuer bei Zulas-

¹³ Anzumerken ist hier, dass auch Kleinwagen mit deutlich niedrigeren CO₂-Emissionen und somit geringerer Steuerlast als beim hier gezeigten generischen Fahrzeug im Markt erhältlich sind.

sung hier 14.866 Euro. Auch dieser Wert liegt jedoch mit 12,6 Prozent des Listenpreises noch deutlich innerhalb juristischer Grenzen; eine prohibitive Höhe wird bei Weitem nicht erreicht (vgl. Abschnitt 2.5). In die Zahllast fließt in allen Fällen auch das Gewicht der Fahrzeuge ein, es spielt jedoch in der Summe eine deutlich geringere Rolle.

Die zulassungsorientierte Steuer beträgt für die Verbrenner jeweils ein Vielfaches derjenigen für die elektrisch betriebenen Kfz, da bei Letztgenannten lediglich das Gewicht eine Rolle spielt; die Berechnungsformel ist für alle Kfz dieselbe, für den CO₂-Wert der Elektro-Pkw gilt jedoch ein Wert von null. Auch zwischen den Elektrofahrzeugen ergibt sich ein Anreiz zum Kauf leichterer – und damit tendenziell verbrauchsärmerer – Fahrzeuge, da das Gewicht die Steuerschuld, sowohl bei der Zulassung als auch bei der Haltung, bestimmt.

Betrachtet man die Werte für die Kfz-Besteuerung relativ zu den Listenpreisen, so zeigt sich, dass die Steuerschuld wirtschaftlich zumutbar bleibt. Für die Verbrenner unter den Beispielmodellen zeigt sich das in Abbildung B.7 dargestellte Bild.

Kfz-Besteuerung gemäß Reformvorschlag (Variante 1) für die generischen Fahrzeuge

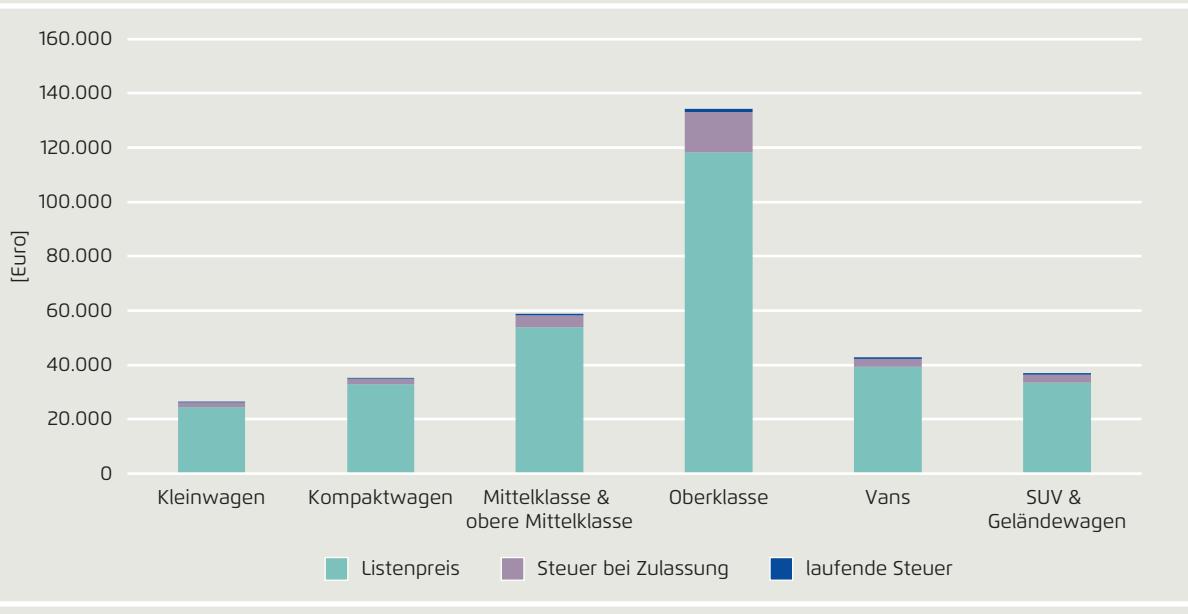
Tabelle B.4

Fahrzeugsegment	Motorvariante	Listenpreis €	CO ₂ -Ausstoß (WLTP) in g CO ₂ /km	Leergewicht in kg	Steuer bei Erstzulassung in €	laufende Steuer in €	Anteil Steuer bei Erstzulassung am Listenpreis	Anteil laufende Steuer am Listenpreis
Kleinwagen	Benzin	24.471	133	1.200	1.728	333	7,1 %	1,4 %
	Elektro	31.971	0	1.494	298	199	0,9 %	0,6 %
Kompaktwagen	Benzin	32.850	139	1.367	2.036	384	6,2 %	1,2 %
	Elektro	40.350	0	1.689	357	238	0,9 %	0,6 %
Mittelklasse und obere Mittelklasse	Benzin	53.969	172	1.643	4.289	560	8,0 %	1,0 %
	Elektro	61.469	0	1.889	417	278	0,7 %	0,5 %
Oberklasse	Benzin	118.260	239	2.081	14.866	1.044	12,6 %	0,9 %
	Elektro	125.760	0	2.316	545	363	0,4 %	0,3 %
Vans	Benzin	39.165	156	1.508	3.018	469	7,7 %	1,2 %
	Elektro	46.665	0	2.001	450	300	1,0 %	0,6 %
SUV und Geländewagen	Benzin	33.351	158	1.419	3.125	459	9,4 %	1,4 %
	Elektro	40.851	0	1.977	443	295	1,1 %	0,7 %

Agora Verkehrswende (2022) | Mit: FiFo; Daten: zur Erstellung der generischen Fahrzeuge vgl. die Hinweise in Fußnote 12;
Quelle: eigene Darstellung

Listenpreis, Steuer bei Zulassung und laufende Steuer der Beispielmodelle der Benziner, absolut

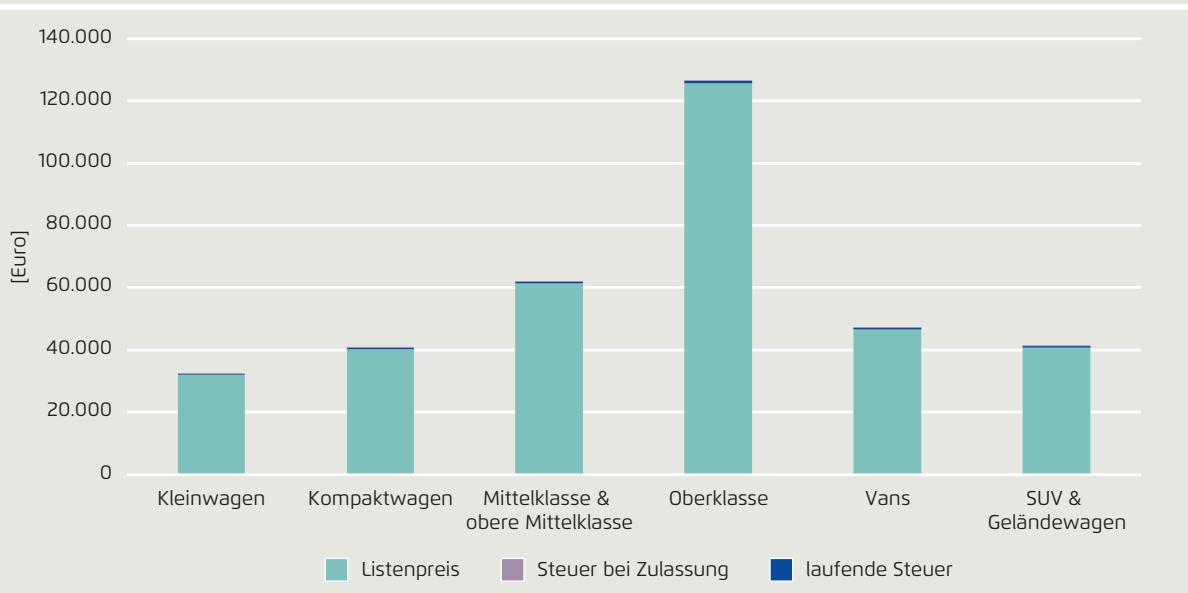
Abbildung B.7



Agora Verkehrswende (2022) | Mit: FiFo; Daten: zur Erstellung der generischen Fahrzeuge vgl. die Hinweise in Fußnote 12;
Steuer bei Zulassung gemäß Variante 1; Quelle: eigene Darstellung

Listenpreis, Steuer bei Zulassung und laufende Steuer der Beispielmodelle der Elektromodelle, absolut

Abbildung B.8



Agora Verkehrswende (2022) | Mit: FiFo; Daten: zur Erstellung der generischen Fahrzeuge vgl. die Hinweise in Fußnote 12;
Steuer bei Zulassung gemäß Variante 1; Quelle: eigene Darstellung

Bei den reinen Elektrofahrzeugen wiederum fallen sowohl die absolute Summe als auch der relative Anteil der Steuer am Listenpreis geringer aus, da die CO₂-Komponente in diesen Fällen null entspricht und lediglich das Gewicht – welches allerdings in der Regel höher ist als bei Verbrennern – bepreist wird (vgl. Abbildung B.8).

Betrachtet man – auch im Sinne der folgenden juristischen Bewertung – die Verhältnismäßigkeit der steuerlichen Belastung für die gewählten Benziner-Modelle genauer, so ergibt sich folgendes Bild: Der Anteil der zulassungsorientierten Steuer am Listenpreis beträgt bei den betrachteten generischen Fahrzeugen maximal rund 13 Prozent und ist somit juristisch unproblematisch. Berechnet man die gesamte steuerliche Belastung der Fahrzeuge für eine Nutzungsdauer von sechs Jahren, so werden maximal 20 Prozent des Listenpreises erreicht. Auch dies wird als juristisch unproblematisch erachtet (vgl. Abschnitt 2.5).

Es konnte gezeigt werden, dass die hier vorgestellte konkrete Konzeptionierung einer zeitgemäßen Kfz-Besteuerung die in Abschnitt 2.1 benannten Kriterien für eine sachgerechte Ausgestaltung erfüllt. Der modulare Aufbau durch einzelne Komponenten und die komplementären zeitlichen Anknüpfungspunkte erlauben zudem transparente Anpassungen im Zeitverlauf. So wäre es denkbar, bei fortschreitender Elektrifizierung der Pkw-Flotte eine Energieverbrauchskomponente einzuführen. Zudem kann bei Einführung eines Mautsystems die laufende Kfz-Steuer entfallen (vgl. Abschnitt 2.2).

2.5 Juristische Einschätzung

Neben den beschriebenen ökonomischen Kriterien ist es notwendig, die juristischen Rahmenbedingungen zu beachten. Eine in der Theorie ökonomisch sowie ökologisch optimale Reformoption kann keinen Beitrag zu einer effizienteren und gerechteren Besteuerung leisten, wenn sie juristische Grenzen missachtet und somit de facto nicht umsetzbar ist. Das diesbezügliche Gutachten von Held et al. (2021) befasst sich mit rechtlichen Aspekten klimapolitischer Instrumente im Verkehrssektor. Grundsätzlich unterschieden wird hier zwischen i) einer Kfz-Steuer, ergänzt um eine zulassungsorientierte Komponente sowie ii) einer Zulassungssteuer außerhalb einer Kfz-Steuer. Wie bereits erläutert, spricht sich

dieses Gutachten dafür aus, die Zulassungskomponente als einen Teil der bestehenden Kfz-Steuer zu implementieren und keinen separaten Besteuerungstatbestand einzuführen. Nach juristischer Einschätzung ist eine solche steuerliche Ausgestaltung möglich, auch mit entsprechender ökologischer Lenkungswirkung, sofern die Steuer nicht prohibitiv wirkt – das heißt, solange die Höhe der Besteuerung nicht derart ansteigt, dass die Steuerschuld einer Verbotswirkung gleichsteht. Im Gutachten heißt es:

„Finanzverfassungsrechtlich problematisch sind Steuern mit Lenkungszwecken erst dann, wenn die steuerliche Lenkung nach Gewicht und Auswirkung einer verbindlichen Verhaltensregel nahekommt, indem der steuerpflichtige Vorgang unmöglich gemacht wird, also in diesem Sinne eine ‚erdrosselnde Wirkung‘ ausgeübt wird. Erst dadurch wird die Grenze überschritten, jenseits derer ‚die Finanzfunktion der Abgabenerhebung in eine reine Verwaltungsfunktion mit Verbotscharakter‘ umschlägt, wofür die Besteuerungskompetenz keine ausreichende Rechtsgrundlage bietet“ (vgl. Held et al., 2021, S.106–107).

Des Weiteren erläutern die Autoren, dass auch eine sehr deutliche Erhöhung der Kfz-Steuer eine solche Wirkung mit Verbotscharakter nicht entfalte, da die Höhe der Besteuerung auch dann nur einen geringen Bruchteil der Anschaffungskosten ausmacht:

„Nach unserer Einschätzung dürfte auch eine (drastische) Erhöhung der Kfz-Steuer für emissionsintensive Fahrzeuge (auch in Kombination mit einer Zulassungssteuer) eine solche Wirkung nicht entfalten: Durch die erhöhte Besteuerung emissionsintensiver Fahrzeuge wird zunächst die Zulassung und das Halten dieser Fahrzeuge teurer. Nach der Rechtsprechung kommt es aber darauf an, ob der steuerpflichtige Vorgang – hier das Halten oder die Zulassung von Kraftfahrzeugen zum Verkehr auf öffentlichen Straßen – unmöglich gemacht wird. Gegen eine solche Einstufung des Reformvorschlags spricht aber, dass die Kfz-Steuer (auch in Kombination mit einer Zulassungssteuer) selbst bei einer drastischen Erhöhung im Verhältnis zu den Anschaffungskosten weiterhin den geringeren Anteil ausmachen dürfte“ (ebenda).

Darüber hinaus ist in jedem Fall das Halten emissionsärmerer Fahrzeuge möglich, sodass jedem Haushalt das Halten eines Kfz im Prinzip ermöglicht bliebe.

Im Prinzip sind Steuererhöhungen auch um 20 Prozent oder auch 50 Prozent im Vergleich zum Vorjahr zulässig und vom Bundesfinanzhof in vergangenen Urteilen entsprechend genehmigt worden. Eine erdrosselnde Wirkung wird – gemessen an der Rechtsprechung in anderen Sachverhalten – dann bestätigt, wenn die jährliche Steuerlast die jährlichen Haltungskosten übersteigt. Die Summe aus Zulassungssteuer und laufender Steuer sollte diese hypothetische Summe daher nicht übersteigen.

In Bezug auf eine (separate) Zulassungssteuer wird argumentiert, dass die Grenze für eine erdrosselnde Wirkung in Abhängigkeit der Anschaffungskosten zu bemessen ist. Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass auch 20 Prozent des Anschaffungspreises noch keine erdrosselnde Wirkung haben – wiederum abgeleitet aus der Rechtsprechung in anderen Sachverhalten. Die Gutachter betonen, dass es möglich ist, dass ein Gericht im hiesigen Sachverhalt auch höhere Besteuerungssätze für zulässig hält. In den exemplarischen Berechnungen in Kapitel 2.4 erreicht die Zulassungssteuer allein höchstens 13 Prozent des Kaufpreises und liegt somit solide im rechtlichen Rahmen.

Als alternativer Maßstab könnten die Haltungskosten jenseits der Zulassungssteuer über einen typischen Zeitraum von fünf bis sechs Jahren angesetzt werden. Daraus könnten sogar höhere Grenzen für eine Zulassungssteuer resultieren.

Ein exakter Grenzbetrag lässt sich juristisch im Voraus nicht ableiten. Hier spielt schließlich auch die Frage der Rechtfertigung eine Rolle, wobei dem Klimaschutz im Verkehrssektor angesichts der aktuellen Emissionen ein hoher Stellenwert eingeräumt werden sollte. Abschließend urteilen Held et al. (2021, S.117), dass „der vermutlich verfassungsrechtlich zulässige Betrag [...] sich jedenfalls in einer Größenordnung bewegen [dürfte], der von einer gesetzlichen Regelung ggf. gar nicht ausgeschöpft werden würde“.

Die in diesem Gutachten durchgeführten exemplarischen Berechnungen der Reformoptionen sind zwecks Vollständigkeit und Transparenz jeweils um die Angabe ergänzt, welchen Anteil an den Anschaffungskosten bzw. dem Listenpreis Zulassungssteuer und laufende Steuer ausmachen würden. So ist unmittelbar erkennbar, dass sich die Optionen im rechtlich unproblematischen Rahmen bewegen.

2.6 Kurze Zusammenfassung der Ergebnisse

- Es gibt sowohl verschiedene zeitliche als auch verschiedene sachliche Anknüpfungspunkte für die Kfz-Besteuerung: Optionen auf der zeitlichen Achse sind die Erstzulassung, jede Zulassung und eine jährliche Entrichtung für das Halten eines Pkw; auf der sachlichen Ebene ist eine Bemessung beispielsweise anhand von CO₂-Emissionen, Gewicht, Hubraum sowie Verbrauch möglich.
- Die Optionen können in verschiedener Weise miteinander kombiniert werden. Die einzelnen Möglichkeiten sowie Kombinationen implizieren verschiedene Vor- und Nachteile, sodass es keine in jeder Hinsicht eindeutig optimale Lösung gibt.
- Anhand des hier zugrunde gelegten Kriterienschemas wurde folgende beste umsetzbare Kombination identifiziert: Zeitliche Anknüpfungspunkte sind eine erstzulassungsorientierte sowie eine laufende Steuer. Letztere Komponente könnte perspektivisch durch eine fahrleistungsabhängige Pkw-Maut ersetzt werden. Sachliche Anknüpfungspunkte sind die direkten CO₂-Emissionen sowie das Fahrzeuggewicht. Die entsprechende Formel gilt gleichermaßen für alle Fahrzeuge; perspektivisch – mit fortschreitender Elektrifizierung der Pkw-Flotte – könnte der Energieverbrauch zur Steuerbemessung herangezogen werden. Auf diese Weise sind maximale Transparenz und Einfachheit gegeben.
- Es wurden konkrete Tarifverläufe für die Kfz-Besteuerung exemplarisch quantifiziert und ihre Auswirkungen auf generische Fahrzeugmodelle berechnet. Für die CO₂-Komponente wurden zwei Varianten betrachtet: ein direkt-progressiver, stetiger Tarifverlauf ab dem ersten Gramm CO₂ sowie ein indirekt progressiver Stufentarif mit einem CO₂-Freibetrag und steilerem Verlauf im Bereich der typischen Verbrennerfahrzeuge.
- Im Ergebnis bieten die aufgezeigten Reformoptionen gezielte Anreize zur Wahl geringer emittierender Pkw insgesamt sowie auch zur Wahl leichterer – und somit in der Regel kleinerer und verbrauchsärmerer – Elektrofahrzeuge. Das Niveau der Kfz-Steuer erreicht Steuerbeträge, die für die Fahrzeughalterinnen und –halter spürbar, jedoch tragbar sind. Die größte Mehrbelastung fällt bei hochemittierenden Fahrzeugen an. Elektrofahrzeuge werden trotz ihres regelmäßig

höheren Gewichts geringer besteuert, da hier die CO₂-Komponente stets null beträgt.

- Die dargelegten Reformoptionen werden zudem den verteilungspolitischen Kriterien gerecht und halten die rechtlichen Grenzen einer Kfz-Besteuerung ein.

3 | Dienstwagenbesteuerung

3.1 Kriterien und Rahmensetzung für Reformvorschläge

Eine Reform der Dienstwagenbesteuerung hat zuvorderst zur Aufgabe, die Schwachstellen der aktuellen Ausgestaltung zu eliminieren. Diese wurden ausführlich in Teilbericht A erörtert. Die dortige Analyse hat gezeigt, dass die aktuelle Dienstwagenbesteuerung deutliche Verzerrungen mehrerer Entscheidungsdimensionen hervorruft. Dies betrifft mehrere Entscheidungen von Arbeitgeber:innen und Arbeitnehmer:innen:

- Wird anstatt eines höheren Barlohns ein Dienstwagen zur privaten Nutzung gewährt?
- Falls ein Dienstwagen gestellt wird, welches Kfz wird als Dienstwagen angeschafft?
- Wird für den alltäglichen Weg das Auto oder ein anderes Verkehrsmittel genutzt?
- Welches Kfz, Dienst- oder Privatwagen, wird für private Fahrten genutzt?
- Wird für weitere Strecken beziehungsweise für den Urlaub das Auto oder ein anderes Verkehrsmittel genutzt?
- Wird für die steuerliche Abrechnung des Dienstwagens die pauschale steuerliche Bewertungsmethode oder ein Fahrtenbuch genutzt?

Die bestehenden Verzerrungen haben weitreichenden Einfluss auf den Fahrzeugmarkt, den künftigen Gebrauchtwagenmarkt, die Auslastung von Straßen und anderen Verkehrsmitteln und somit auf die Emissionen des Verkehrs. Zudem bewirkt das steuerliche Privileg regressive Verteilungseffekte, das heißt, Personen mit hohem ökonomischem Status profitieren in Relation zu ihrem Einkommen stärker von der aktuellen Ausgestaltung der steuerlichen Regelung.

Der hier verfolgte Reformansatz zielt daher zunächst auf das Herstellen von steuerlicher Neutralität. Zum einen ist anzustreben, dass Arbeitgeber und Beschäftigte indifferent sein sollten zwischen der Gewährung von monetärem Barlohn oder einer Sachleistung, wie zum Beispiel einem Fahrzeug. Zum anderen sollte ein Fahrzeugnutzer oder eine Fahrzeugnutzerin indifferent sein zwischen der privaten Nutzung eines Dienstwagens und der dienstlichen Nutzung eines Privatfahrzeugs.

Vollständige steuerliche Neutralität ließe sich erreichen, wenn alle Dienstwagennutzer:innen detaillierte Fahrtenbücher führen müssten, denn die private Nutzung könnte so einkommensteuerlich exakt erfasst werden. An dieser Stelle ist abzuwägen zwischen den Kosten des bürokratischen Aufwands für Nutzer:innen und Behörden und den Kosten für die Allgemeinheit bei einer unzureichenden Pauschallösung.

Aus rechtlicher und administrativer Perspektive sollte eine Pauschallösung bestehen bleiben. Die Fortentwicklung der Dienstwagenbesteuerung kann und muss sich im bewährten einkommensteuerlichen Rahmen bewegen, der regelmäßig solche Pauschallösungen vorsieht. Die pauschale Nutzungswertmethode muss sich jedoch einer Neutralität zumindest so weit wie möglich nähern – die bestehenden Verzerrungen können und müssen deutlich gemindert werden. Eine solche Annäherung impliziert unmittelbar, dass die problematischen ökologischen und verteilungspolitischen Folgen der geltenden Regelung abgestellt werden. Als die beiden Ziele einer Reform lassen sich daher skizzieren:

- Neutralität im Rahmen der Einkommensteuer,
- Anreize für die Anschaffung emissionsarmer Fahrzeuge in Firmen.

Um die Verzerrungen und Subventionen zugunsten privater Nutzerinnen und Nutzer von Firmenwagen zu minimieren, muss eine neue, realitätsnahe Pauschallierung zur steuerlichen Berechnung des geldwerten Vorteils formuliert werden. Der Reformvorschlag soll sich Steuergerechtigkeit annähern, sodass Einkommen gleich besteuert werden, egal, ob sie nun einen Dienstwagen umfassen oder rein monetärer – und entsprechend höherer – Verdienst sind. Eine solche Regelung ist auch entscheidungsneutraler, da sie keinen deutlichen steuerlichen Anreiz mehr setzt, Arbeitsentgelte möglichst in Form von Sachleistungen zu erhalten beziehungsweise zu entrichten.

3.2 Konkrete Reformoptionen für Deutschland

Wie in Kapitel 3.2.4 des Teilberichts A dargelegt, ist eines der größten Defizite der aktuellen Regelung, dass der Umfang der Dienstwagnutzung für private Zwecke

im steuerlich anzusetzenden geldwerten Vorteil nicht berücksichtigt wird. Dies setzt für Arbeitnehmende Anreize zu einer hohen und intensiven Privatnutzung des Dienstwagens. Die Reform der Dienstwagenbesteuerung sollte daher die bisherige rein anschaffungspreisbezogene Pauschale um einen nutzungsbezogenen Anteil erweitern. Dieser sollte in Form einer kombinierten Privatnutzungspauschale implementiert werden, die stetig mit der privaten Fahrleistung des Dienstwagens steigt. Eine Privatnutzung des Dienstwagens zu Null(grenz)kosten würde in einem solchen reformierten Modell zukünftig ausgeschlossen. Eine kombinierte Privatnutzungspauschale mindert bereits die Verzerrungen im alltäglichen sowie sporadischen *Modal Split*, das heißt der konkreten Verkehrsmittelwahl. Privatkilometer werden sodann nicht weiter vom Fiskus beziehungsweise der Allgemeinheit der Steuerzahlerinnen und -zahler subventioniert.

Damit das Führen eines Fahrtenbuchs aus Gründen bürokratischer Vereinfachung weiterhin optional bleibt, sollte die Privatnutzungskomponente statt an der privaten Fahrleistung an der Gesamtfahrleistung des Dienstwagens pro Jahr anknüpfen. In Anlehnung an die Regelung für Selbstständige würde vereinfachend angenommen, dass 50 Prozent der Fahrleistung¹⁴ privat veranlasst ist.¹⁵ Die als private Nutzung angesetzten Kilometer gilt es dann mit einem Kostensatz zu multiplizieren. Hier scheinen zwei Wege denkbar: Zum einen könnten als Kostensatz die tatsächlich für den spezifischen Dienst-

wagen im Durchschnitt angefallenen Kraftstoffkosten je Kilometer zugrunde gelegt werden. Zum anderen könnte ein pauschaler Kostensatz angewendet werden, der keine weitere Dokumentation der Fahrten erfordert, indem dieser lediglich nach Motorart und spezifischem Verbrauch (nach WLTP) des Dienstwagens differenziert. Die steuerlich angesetzten Kraftstoffkosten für die kumulierten privaten Kilometer müssen sodann zusätzlich zur nutzungsunabhängigen Basispauschale der Einkommensteuer unterworfen werden. Umfasst das Dienstwagnutzungsmodell bereits private Beteiligungen am Spritverbrauch, erfolgt eine entsprechende Gegenrechnung; werden diese Kosten vollständig privat getragen, entfällt dieser Teil der kombinierten Privatnutzungspauschale.

Auch andere europäische Länder verwenden Regelungen, die eine – in der Regel jedoch pauschale – Erhöhung des steuerlich angesetzten geldwerten Vorteils vorsehen, wenn Kraftstoffkosten, die im Rahmen der privaten Nutzung anfallen, vom Arbeitgeber ganz oder teilweise übernommen werden. Das trifft beispielsweise auf Großbritannien, Finnland, Schweden und Slowenien zu (vgl. Abschnitt 3.2.3 in Teilbericht A).

Der zweite Anreiz, den die bestehende Regelung durch gemeinsame Kostenvorteile für Arbeitgeber:innen und Arbeitnehmer:innen schafft, betrifft die Wahl höherpreisiger und verbrauchsintensiverer Fahrzeuge. Diese wird durch das steuerliche Privileg für die private Dienstwagnutzung begünstigt, was mit externen Effekten sowohl fiskalischer als auch ökologischer Natur einhergeht. Die bestehenden Steuermindereinnahmen und die Verzerrung der Fahrzeugwahl hin zu höheren Preisklassen können nur gemindert werden, wenn das Niveau des geldwerten Vorteils exakter erfasst wird. Zu diesem Zweck ist die Bemessungsgrundlage des geldwerten Vorteils mit nur einem Prozent des Listenpreises monatlich deutlich zu niedrig angesetzt, wie bereits andere Gutachten und Analysen zeigen konnten (FiFo et al., 2011; Copenhagen Economics, 2010; FÖS, 2016; Agora Verkehrswende & Öko-Institut, 2021). Auch der internationale Vergleich zeigt, dass die Mehrheit der europäischen Staaten deutlich höhere Anteile der Fahrzeugkosten als Bemessungsgrundlage festsetzt (vgl. Teilbericht A). Die externen Effekte ökologischer Natur wiederum sind dadurch bedingt, dass höherpreisige Fahrzeuge in der Regel verbrauchs- beziehungsweise emissionsintensiver sind.

14 Grundsätzlich denkbar wäre auch, den Prozentsatz, der für den privaten Nutzungsumfang unterstellt wird, nach der Gesamtfahrleistung zu staffeln, da der Anteil der privaten Nutzung an der Gesamtfahrleistung mit steigender Gesamtfahrleistung typischerweise zurückgeht (bspw. 75 Prozent für die ersten 15.000 Kilometer Jahresfahrleistung, 50 Prozent für die nächsten 15.000 km, 25 Prozent für alle Kilometer, die über 30.000 Kilometer Gesamtfahrleistung liegen). Dagegen spricht, dass dann die Grenzbelastung für private Kilometer bei einer sehr hohen Gesamtfahrleistung nur noch sehr gering ist.

15 Branchenspezifische Abweichungen von dieser Annahme sind nach entsprechender Prüfung und Datenlage möglich. So ist es zum Beispiel wahrscheinlich, dass ein angestellter Taxifahrer prozentual weniger private Fahrten tätigt; ähnliche Plausibilitätsüberlegungen gelten für weitere Berufe, in denen das Autofahren selbst die Berufsausübung (oder einen Teil davon) darstellt.

Letztgenannter Effekt wird aktuell dadurch zu adressieren versucht, dass für die Dienstwagnennutzenden von Plug-in-Hybriden und reinen Elektrofahrzeugen noch weitergehende Vergünstigungen in der Einkommensteuer geschaffen werden. Dies soll die Wahl solcher Fahrzeuge im Vergleich zu Verbrennern attraktiver machen. Hierdurch werden jedoch weitere Verzerrungen mit einer Vielzahl unerwünschter Nebenwirkungen geschaffen (vgl. Kapitel 3.2.4 des Teilberichts A). Von einer solchen Differenzierung innerhalb der am Leistungsfähigkeitsprinzip orientierten Einkommensteuer ist aus steuersystematischen Gründen, aus Aspekten horizontaler und vertikaler Gerechtigkeit sowie aufgrund von Intransparenz grundsätzlich abzuraten. Lenkungseingriffe im Rahmen einer an der persönlichen Leistungsfähigkeit orientierten Steuer sind kritisch zu sehen.

In Abgrenzung zur aktuellen Ausgestaltung wird daher dafür plädiert, die Bemessung des geldwerten Vorteils über alle Antriebs- und Kraftstofftypen hinweg einheitlich auszugestalten, das heißt keine pauschalen, willkürlich gesetzten Abschläge mehr zu gewähren. Kurzum: Alle Dienstwagnennutzungen sind steuerlich dem gleichen Anteilssatz zu unterwerfen, unabhängig davon, welcher Dienstwagen genutzt wird.

Mit dem Ziel einer Neutralität zwischen der privaten Nutzung eines Dienstwagens und einer dienstlichen Nutzung des Privatfahrzeugs kann und sollte jedoch die Bemessungsgrundlage, auf die der Anteilssatz erhoben wird, nach steuersystematischen Gesichtspunkten differenziert werden.

Für die Erläuterung der konkreten Reformoptionen muss zwischen zwei Szenarien unterschieden werden. Im ersten Szenario wird angenommen, dass eine Reform der Kfz-Steuer erfolgt, wie sie in Abschnitt 2.2 hergeleitet wurde. Die exakte Ausgestaltung ist hierbei nicht relevant, da es an dieser Stelle um eine annähernde Gleichbehandlung bei privater und gewerblicher Zulassung geht. Wichtig ist einzig, dass die Kfz-Besteuerung nach Reform eine Zulassungs- und eine laufende Komponente aufweist und beide Komponenten deutlich nach CO₂-Emissionen gespreizt sind. Im zweiten Szenario erfolgt keine Reform der Kfz-Steuer, die derart ausge-

staltet ist.¹⁶ In jedem Fall gilt: Da die bestehende Steuervergünstigung sehr klimaschädlich wirkt, leistet bereits ein näherungsweises Herstellen von Steuerneutralität klare Klimaschutzbeiträge.

Betrachtet wird nun zunächst der Fall mit struktureller Kfz-Steuerreform. Die darin enthaltene, neu hinzukommende erstzulassungsbezogene Besteuerungskomponente mit den – aus Sicht der Dienstwagnennutzenden – Kostenbestandteilen entsprechend CO₂-Emissionen und Gewicht stellt dann den Referenzwert für eine Entscheidungsneutralität zwischen der privaten Nutzung eines Dienstwagens und der dienstlichen Nutzung eines Privatfahrzeugs dar.

Aus diesem Grund sind die entsprechenden Kostenbestandteile ebenso als Grundlage für die Besteuerung des geldwerten Vorteils im Rahmen der einkommensteuerlichen Behandlung von Dienstwagen heranzuziehen. Als Bemessungsgrundlage für den geldwerten Vorteil gilt daher fortan nicht mehr der reine Listenpreis, sondern der Listenpreis zuzüglich der CO₂-differenzierten Zulassungssteuer. Der Betrag der Zulassungssteuer geht somit lediglich zu einem Prozent monatlich, multipliziert mit dem individuellen Steuersatz, in die Entscheidung ein. Dadurch trägt die CO₂-Komponente nicht mehr ausreichend zur Lenkung bei – beziehungsweise in deutlich geringerem Maße, als es bei privater Haltung der Fall wäre. Um ein annähernd gleiches Gewicht in der Entscheidungsfindung herbeizuführen, wird daher im hiesigen Reformvorschlag dafür plädiert, die CO₂-Komponente mit fünffachem Gewicht in die Bemessungsgrundlage einzubeziehen.¹⁷

16 Beide Szenarien weichen im Detail von Empfehlungen vergangener Gutachten des FiFo ab (vgl. FiFo, 2011, FiFo, 2016). Dies ist durch die heute veränderten Rahmenbedingungen und aktuell dringlicheren ökologischen Erfordernisse und Notwendigkeiten begründet. Seit 2011 wurden stetig mehr CO₂-intensive Dienstwagen zugelassen (vgl. Abschnitt 3.2 des Teilberichts A). Daher weicht die optimale Reformoption 2021 von der von 2011 sowie 2016 ab – jede Maßnahme muss vor aktuellen Gegebenheiten geprüft werden und aktuellen Erfordernissen standhalten.

17 Hier wiederum muss sichergestellt werden, dass Dienstwagnennutzer:innen nicht gegenüber privaten Halter:innen benachteiligt werden. Das heißt, es muss sichergestellt sein, dass die Nutzerin oder der Nutzer eines Dienstwagens nicht mehr Einkommensteuer auf den Zulassungssteu-

Auf diesem Weg wird nicht nur eine vergleichbare Entscheidungsgrundlage für die Wahl eines Dienstwagens beziehungsweise die eines privat zugelassenen Fahrzeugs geschaffen, sondern implizit auch eine CO₂-Komponente in die Steuerlast auf private Dienstwagennutzung eingeführt, ohne dass eine vorherige, normative Differenzierung des Anteilssatzes erfolgen muss: Die Einkommensteuerlast steigt mit dem CO₂-Ausstoß, obwohl bei allen Dienstwagnutzen:innen ein Prozent der Bemessungsgrundlage der Einkommenssteuer unterworfen wird. Die reformierte Bemessungsgrundlage spiegelt dadurch den Fall einer privaten Zulassung, in dem über die zulassungsbezogene Kfz-Besteuerung mit steigendem CO₂-Ausstoß ebenfalls höhere Kosten zu tragen sind. Die Gewichtung ist anzuraten, um Spürbarkeit und somit tatsächlich annähernd Neutralität zwischen privater Haltung und Dienstwagennutzung herzustellen. Dennoch bleibt sie optional.¹⁸

Eine an Steuerneutralität ausgerichtete Reform der Dienstwagenbesteuerung führt dazu, dass die Steuerlast insgesamt steigt. Dies trägt dem Fakt Rechnung, dass die Ein-Prozent-Methode den wahren geldwerten Vorteil bislang deutlich unterschätzt. Im Falle der hier vorgeschlagenen Neuregelung zur Bemessungsgrundlage des geldwerten Vorteils könnte jedoch der darauf angewandte Prozentsatz (ein Prozent monatlich/zwölf Prozent jährlich) beibehalten werden, was im Sinne einer transparenten Dienstwagenbesteuerung ist.

Wird keine Zulassungssteuer (oder eine entsprechende Zulassungskomponente innerhalb der Kfz-Steuer)

erbestandteil des geldwerten Vorteils entrichtet, als ein privater Halter oder eine private Halterin zahlen würde. Dies ist bei einer angenommenen vierjährigen Nutzungsdauer des Dienstwagens gegeben, wenn der Faktor fünf angewendet wird (vgl. Anhang). Bei längerer Haltedauer oder im Fall, dass die Steuer bei Zulassung nach vier Jahren noch nicht vollständig abgeschrieben ist und sich im Gebrauchtwagenpreis niederschlägt, müsste ein geringerer Faktor angesetzt werden.

18 Eine Reduktion des Multiplikators ergäbe sich auch dann, wenn die finanziellen Anreize auf Seiten des Arbeitgebers in die Gesamtanreizkonstellation einbezogen werden; auch dieser hat – gerade im Zuge einer umfassenden Reform der Kfz-Besteuerung – ein Interesse daran, dass seine Beschäftigten Fahrzeuge mit geringen Emissionen und somit geringer Steuerlast wählen.

eingeführt und stattdessen die laufende Kfz-Steuer deutlich nach CO₂-Emissionen gestaffelt sowie um eine gewichtsbezogene Komponente ergänzt, so kann der nach anteiligem Listenpreis ermittelte geldwerte Vorteil um die laufende Kfz-Steuer ergänzt werden. Diese sollte in analoger Rechnung zum ersten Falle möglichst mit einem Faktor größer eins in den steuerlichen geldwerten Vorteil einfließen. Auch hier wird erreicht, dass die Entscheidungsgrundlage für ein bestimmtes Fahrzeug im privaten und dienstlichen Fall von den gleichen Faktoren abhängt.

Im internationalen Vergleich gibt es einige Länder mit vergleichbaren Regelungen, wie die Auswertung im Abschnitt 3.2.3 des Teilberichts A gezeigt hat. So wird auch in den Niederlanden neben dem Listenpreis die (erstzulassungsbezogene) Kfz-Steuer zur Bemessung des geldwerten Vorteils zugrunde gelegt; in Österreich werden die tatsächlichen Anschaffungskosten einschließlich der bei Pkw-Kauf fälligen Abgabe herangezogen. In Schweden und Dänemark fließt hingegen die laufende jährliche Kfz-Steuer in die Bemessungsgrundlage ein, in Dänemark – ähnlich dem hier für Deutschland empfohlenen Modell – zudem mit einem Faktor größer eins.

Wird eine umfassende Reform der Kfz-Steuer gänzlich versäumt (oder diese trotz der damit verbundenen Vorteile nicht bei der Dienstwagenbesteuerung berücksichtigt), so muss der prozentuale Satz, der auf den Listenpreis zur Bemessung des geldwerten Vorteils erhoben wird, angehoben werden. Nach erfolgten Berechnungen im Sinne des präferierten ersten Vorschlags lässt sich approximieren, welche Pauschalsätze je nach Antriebsart durchschnittlich erhoben werden müssten. Hier zeigt sich, dass eine Besteuerung von monatlich 1,5 Prozent des Listenpreises bei Verbrennern sowie von einem Prozent (beziehungsweise zwei Prozent des halben Listenpreises) bei reinen Elektrofahrzeugen im Durchschnitt angemessen wären. Zu betonen ist jedoch, dass diese Lösung deutliche Nachteile gegenüber der Erweiterung der Bemessungsgrundlage um die Steuer auf die Zulassung beziehungsweise auf das Halten eines konkreten Fahrzeugs hat. Die Verzerrung ist qualitativ und strukturell derart, dass kleinere Fahrzeuge mit weniger Emissionen tendenziell verteuert sowie größere emissionsintensive Kfz weiterhin vergünstigt werden. Dies ist im Rahmen einer Pauschallösung, die allein den Listenpreis zugrunde legt, nicht abwendbar. Für Plug-in-Hybride

zeigen Erhebungen, dass diese, insbesondere, wenn sie als Dienstwagen genutzt werden, deutlich weniger elektrisch betrieben werden als nach WLTP angenommen. Aus diesem Grund müssten für solche Fahrzeuge analog zum Verbrenner 1,5 Prozent des Listenpreises zugrunde gelegt werden, solange nicht nachgewiesen wird, dass das konkrete Fahrzeug überwiegend elektrisch betrieben wird. Sollte ein solcher Nachweis erfolgen können, wäre ein Anteilssatz von 1,25 Prozent angebracht. Um Null-Grenzkosten einer privaten Dienstwagennutzung sowie Verzerrungen der Verkehrsmittelwahl zu vermeiden, sollte auch in diesem Fall die pauschale Bemessungsgrundlage um eine nutzungsabhängige Komponente ergänzt werden. Würde bei der steuerlichen Bemessung wie bisher auf eine ergänzende Nutzungs-komponente verzichtet, müssten die Pauschalsätze entsprechend noch höher liegen – für Verbrenner-Pkw bei mindestens 2,0 Prozent, also doppelt so hoch wie aktuell.

Dienstwagen sind in der Regel Neuwagen – insbesondere in den Fällen, die besonders kritisch zu betrachten sind, nämlich in Fällen von Prestige-Objekten und Benefit-Fahrzeugen. Daher sollte am Listenpreis als Teil der Bemessungsgrundlage festgehalten werden. Dies stellt auch sicher, dass Rabatte mancher Firmen nicht berücksichtigt werden können, die sonst die Wahl zwischen privater und betrieblicher Anschaffung noch einmal deutlicher verzerrn würden.

In allen beschriebenen Fällen sollten bestehende Kauf-prämien, die private Halter:innen auf ein bestimmtes Fahrzeug erhalten würden, bei der pauschalen Nutzungswertbemessung den zugrunde zu legenden Listenpreis mindern. Hierdurch können die aktuellen Prämien für den Kauf von Elektroautos auch in die Entschei-dungsfindung der Dienstwagnutzen den bezüglich des gewünschten Fahrzeugs einfließen.

Durch diese transparenten, an Neutralität orientierten Reformoptionen werden die Belastungen (und Entschei-dungsparameter) von privaten Halter:innen und Dienst-wagnutzen strukturell angenähert, was Kriterien vertikaler und horizontaler Gerechtigkeit deutlich besser entspricht als das aktuelle Regelwerk.

Zu beachten ist, dass es durch die deutliche Erhöhung der pauschalen Bemessung des Nutzungswerts von Dienst-wagen deutlich mehr Fälle als bislang geben wird, in

denen aus Perspektive der Besteuerten die individuelle Nutzungswertmethode mittels Fahrtenbuch gegenüber der Alternative der Pauschalregelung nach Listenpreis finanziell vorteilhaft ist. Gleichzeitig haben frühere Analysen gezeigt, dass auch die Fahrtenbuchmethode in typischen Nutzungskonstellationen deutliche Steuer-sparnisse gegenüber der Konstellation mit privater Pkw-Anschaffung bietet (Agora Verkehrswende & Öko-Institut, 2021). Dies spricht dafür, auch die Fahrtenbuchregelung zu reformieren und am Ziel der Steuerneu-tralität auszurichten. Von zentraler Bedeutung ist hierbei, dass aktuell bei der Ermittlung des geldwerten Vorteils acht Jahre Abschreibungsdauer angesetzt werden, also von einer linearen jährlichen Abschreibung des Fahr-zeugwerts in Höhe von 12,5 Prozent ausgegangen wird. Der tatsächliche jährliche Wertverlust wird dadurch insbesondere bei den unter Dienstwagen typischen Neufahrzeugen und einer hohen Fahrleistung in den allermeisten Fällen deutlich unterschätzt.

Um die bestehende Dienstwagenprivilegierung auch im Rahmen der Fahrtenbuchmethode zu beenden und einen massenweisen Wechsel in der Wahl der steuerlichen Veranlagung von der Pauschalmethode zur dokumen-tations- und abrechnungsintensiven Fahrtenbuchme-thode zu verhindern, sollte daher auch letztere einer Neuregelung unterzogen werden. So sollte zukünftig innerhalb der lohnsteuerlichen Behandlung der Dienst-wagenüberlassung an Arbeitnehmer:innen nicht mehr von einer linearen jährlichen Absetzung für Abnutzung (AfA) von 12,5 Prozent der Anschaffungskosten ausge-gangen werden, sondern im Einklang mit der Empirie eine degressive AfA unterstellt werden, die für neue oder junge Dienstwagen deutlich höher ausfällt.

Anreize auf Seite der Dienstwagennutzer:innen im präferierten Reformmodell

Abbildung B.9

1 % geldwerter Vorteil für alle – aber modifizierte Bemessungsgrundlage

- Zugrunde gelegt wird – im Fall einer entsprechenden Reform der Kfz- Besteuerung – der Listenpreis zuzüglich der (gewichteten) Steuer auf Erstzulassung.
- Ohne erstzulassungsorientierte Steuer gilt als Bemessungsgrundlage der Listenpreis zuzüglich der (gewichteten) jährlichen Kfz-Steuer, die eine gestärkte, progressive CO₂-Komponente enthält.
- Für Elektrofahrzeuge gilt der Listenpreis abzüglich der Fördersumme/Kaufprämie (Hersteller- plus staatlicher Anteil).

Private Fahrleistung wird erfasst

- Pauschal 50 % (ggf. branchenspezifisch angepasst) werden als private Fahrleistung angenommen und die entsprechenden Kilometer mit einem differenzierten Kostensatz zusätzlich als geldwerter Vorteil versteuert.
- optionale Wahlmöglichkeit: (reformierte) Fahrtenbuchmethode

Agora Verkehrswende (2022) | Mit: FiFo; Quelle: eigene Darstellung

Abbildung B.9 fasst die Reformbestandteile auf Arbeitnehmer:innenseite zusammen.

Die Reform der Besteuerung von Firmenwagen sollte neben der einkommensteuerlichen Behandlung von privat genutzten Dienstwagen zusätzliche transparente und effektive Maßnahmen auf Unternehmensseite umfassen. Anknüpfungspunkte können hier der Vorsteuerabzug sowie die Abschreibungsregelungen (AfA) sein.

Systematisch gilt für den Vorsteuerabzug dasselbe, was für die Einkommensteuer gilt: Hier ist Neutralität im Vergleich zu anderen von Unternehmen (gemischt) genutzten Gütern anzustreben. Dies ist im bestehenden Rahmen bereits umgesetzt und sollte im Sinne von Gleichbehandlung und Transparenz beibehalten werden.

Zahlreiche Studien stützen die Annahme, dass die Regelungen der Abschreibung für Abnutzung einen großen Einfluss auf unternehmerische Entscheidungen haben. Durch eine Ausgestaltung des Verlaufs und des zeitlichen Horizonts der Abschreibung ist es daher möglich, diese transparent zu beeinflussen. Aktuell gilt, dass Fahrzeuge linear über sechs Jahre abgeschrieben werden können. Dies ist prinzipiell zu begrüßen, weil es im Einklang mit anderen AfA-Richtlinien steht und keine degressive Abschreibung ermöglicht wird, die die Entlohnung durch

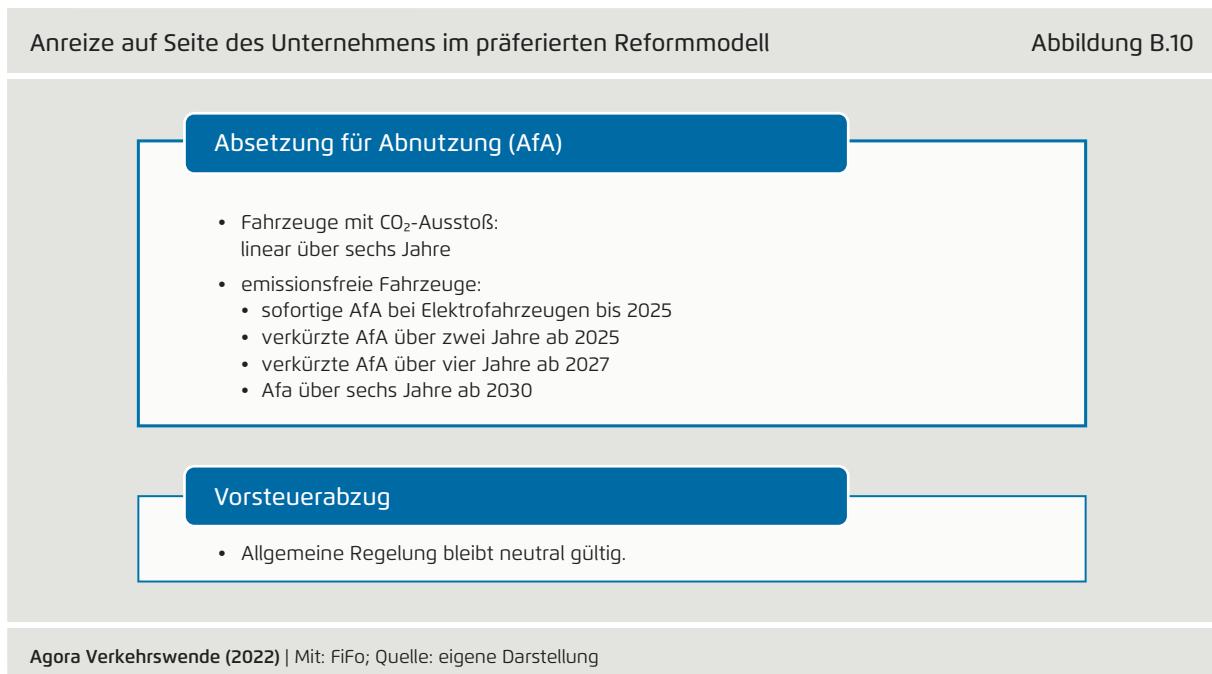
Dienstwagen im Vergleich zum Barlohn noch attraktiver machen würde. Da diese Regelung sich konsistent in den Kanon bestehender anderer AfA-Richtlinien fügt, kann und sollte sie für gewerblich zugelassene Fahrzeuge im Allgemeinen beibehalten werden.

Einen effektiven und transparenten Anreiz zur Wahl emissionsarmer beziehungsweise (lokal) emissionsfreier Fahrzeuge können jedoch zeitlich begrenzte beschleunigte Möglichkeiten zur Abschreibung bieten. Auf diese Weise entsteht seitens der Arbeitgeber ein deutlicher Anreiz, solche Fahrzeuge anstelle von Verbrennern als Dienstwagen anzubieten. Da die Abschreibungen zu einem früheren Zeitpunkt den Gewinn mindern, führen sie direkt zu geringerer Steuerschuld beim Unternehmen und somit geringeren Einnahmen des Fiskus. Diese sind jedoch mit dem Ziel der Durchdringung des Marktes einer neuen Technologie – einem der Hauptgründe für sinnvolle Subventionen und Markteingriffe – leicht zu rechtfertigen. Sobald dieses Ziel erreicht ist, ist eine solche Subventionierung nicht mehr vonnöten: Mittel- bis langfristig werden Elektrofahrzeuge ohnehin günstiger als Verbrenner und somit attraktiver werden.¹⁹ Aus diesem Grund ist die Maßnahme zeitlich zu befristen. Dies

19 Dies gilt für die Gesamtkosten über eine zugrunde gelegte Nutzungsdauer bereits aktuell (FÖS, 2019; ADAC, 2021).

Anreize auf Seite des Unternehmens im präferierten Reformmodell

Abbildung B.10



sorgt für Transparenz und Planungssicherheit auf Seiten der Unternehmen.

Da die Anreizsetzung in Form einer sofortigen Abschreibung zu Beginn anfällt, ist mit einem besonders großen Effekt gleich zu Beginn der Maßnahme zu rechnen – was einen entsprechend schnellen positiven ökologischen direkten Effekt und einen langfristigen Effekt über den Gebrauchtwagenmarkt impliziert. Vor dem Hintergrund der aktuell hohen Emissionen des Verkehrssektors und der Dringlichkeit einer Reduktion des CO₂-Ausstoßes birgt diese Maßnahme somit ein großes, einfaches, effektives und transparentes Potenzial einer entsprechenden Einsparung von Emissionen. Eine mögliche Ausgestaltung beschleunigter Abschreibungen für reine Elektrofahrzeuge – also eine direkte Fokussierung auf emissionsfreie Antriebe – ist in Abbildung B.10 skizziert – zusammengefasst mit den weiteren Empfehlungen für die Arbeitgeberseite.

Weitere Ausgestaltungen, zum Beispiel auch für emissionsarme Fahrzeuge mit jeweils etwas längerer Abschreibung, sind möglich, jedoch vor dem Hintergrund der hohen Anforderungen einer Reduktion der Emissionen im Verkehrssektor weniger effektiv.

Zu adressieren sind über die genannten Aspekte hinaus mögliche Verteilungseffekte der skizzierten Reformoptionen. Diese sind jedoch im Fall der Dienstwagenbesteuerung unkritisch. Wie in Kapitel 3.2.2 des Teilberichts A gezeigt, nutzen hauptsächlich Personen sehr hoher Einkommensklassen die Option eines Dienstwagens. Die aktuelle Ausgestaltung der Dienstwagenbesteuerung führt dazu, dass der Grundsatz der Progression in der Einkommensteuer in sein Gegenteil verkehrt wird: Weil das zusätzliche zu versteuernde Einkommen zu gering bemessen wird, kann eine Person mit höherem Einkommen durch Nutzung eines Dienstwagens mehr Steuern sparen als eine Person mit niedrigerem Einkommen. Somit impliziert die aktuelle Regelung unerwünschte Verteilungseffekte, welche durch den Reformvorschlag deutlich gemindert werden können. Der Verteilungseffekt der Reform in Bezug auf Einkommensdezile ist somit wünschenswert.

Im Sinne der Planungssicherheit der Akteure sollte die reformierte steuerliche Erfassung der Dienstwagnennutzung sukzessive eingeführt werden. Diese Phase sollte jedoch bei der Dienstwagenbesteuerung kurz gehalten werden: Privat genutzte Dienstwagen werden im Durchschnitt bereits nach vergleichsweise kurzer Nutzungsdauer ersetzt. Die Auswahl eines neuen Fahrzeugs

Stilisiertes Beispiel zur kombinierten Reform der Kfz- und Dienstwagenbesteuerung:

- Die Kfz-Besteuerung erhält eine Zulassungskomponente mit deutlicher Ausrichtung am CO₂-Ausstoß sowie am Gewicht des Fahrzeugs.

Für Elektroautos fällt somit deutlich weniger (Kfz-)Steuer an als für Verbrenner, für schwere Autos wie SUV oder Oberklassewagen ist sie unabhängig vom Antrieb höher als für leichtere. Somit wird das Delta des Anschaffungspreises (Listenpreis plus Zulassungssteuer) nach CO₂ gestaffelt deutlich erhöht.

- Bemessungsgrundlage des geldwerten Vorteils bei Arbeitnehmer:innen:
 - Anschaffungspreis = Brutto-Listenpreis einschl. Sonderausstattung, plus (gewichtete) Steuer auf Erstzulassung, abzüglich Kaufprämien
- Besteuerungssatz aufseiten der Arbeitnehmer:innen (Ziel: Neutralität im Rahmen der Einkommensteuer):
 - Alle Fahrzeuge werden gleich versteuert, das heißt zu einem Prozent monatlich (alternativ: Fahrtenbuch).
 - keine Möglichkeit des Flatrate-Fahrens: Die Gesamtfahrleistung wird erfasst, 50 Prozent der Fahrten als privat veranlasst unterstellt und der entsprechende geldwerte Vorteil ebenso versteuert (alternativ: Fahrtenbuch).
- auf Arbeitgeberseite:
 - zeitlich begrenzt verkürzte Abschreibungen für Elektrofahrzeuge
- Resultat: Änderung der Präferenz auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmer:innenseite simultan
 - Auch bei einheitlicher steuerlicher Bemessung des geldwerten Vorteils über alle Antriebsarten entsteht für Arbeitnehmer:innen eine entsprechende Präferenz für CO₂-arme Kfz (Neutralität zwischen Nutzung als Dienstwagen und privater Haltung desselben Kfz).
 - Für Arbeitgeber entsteht ein deutlicher Anreiz, Elektrofahrzeuge als Dienstwagen anzubieten.

sollte sich sodann so schnell wie möglich an den neuen Rahmenbedingungen orientieren.

3.3 Finanzielle Auswirkungen für generische Beispieldienstwagen

Um die finanziellen Auswirkungen der präferierten Reform der Dienstwagenbesteuerung mit gleichzeitiger beziehungsweise vorangegangener Kfz-Steuerreform exemplarisch zu quantifizieren, werden wiederum die in Kapitel 2.4 gebildeten generischen Fahrzeuge für sechs Fahrzeugsegmente zugrunde gelegt. Für die Beispielrechnungen in der Einkommensteuer werden weitere Annahmen zu Gehalt und steuerlicher Veranlagung des Dienstwagennutzenden getroffen. Obwohl Personen höherer Einkommensklassen auch tendenziell teu-

rere Fahrzeuge als Dienstwagen zur Verfügung gestellt bekommen, wurde der Transparenz und Vergleichbarkeit halber angenommen, dass die Nutzer:innen aller Dienstwagenmodelle 5.000 Euro monatlich brutto jenseits ihres Dienstwagens erhalten. Das ist für viele Dienstwagnutzer:innen ein eher niedriges Einkommen; da im Beispiel aber nur allein veranlagte Personen betrachtet werden, ist die steuerliche Beanspruchung gleichwohl hoch; der Spaltensteuersatz von 42 Prozent wird bereits erreicht. Die Beitragsbemessungsgrenzen der Sozialversicherungsbeiträge wurden ebenso berücksichtigt. Tabelle B.5 gibt einen Überblick über die Auswirkungen auf die Einkommensteuer. Hinsichtlich der Gesamtanreizwirkung zum Umstieg auf klimaverträglichere Dienstwagen ist noch anzumerken, dass sich diese nicht allein aus den in der Tabelle abgebildeten einkommensteuerrechtlichen Konsequenzen für die Arbeitnehmern-

den ergibt. Hinzu kommen die Anreize auf Arbeitgeberseite. Diese werden mit dem präferierten Reformmodell gegenüber dem Status quo zusätzlich gestärkt, da durch die parallele Reform der Kfz-Besteuerung die Unternehmenskosten für emissionsintensive Dienstwagen spürbar steigen.

Aufgeführt sind wiederum die Fahrzeugsegmente, Listenpreise, CO₂-Emissionen sowie das Gewicht der Fahrzeuge. Die vorletzten beiden Spalten geben an, wie viel Einkommensteuer pro Jahr durch die private Nutzung des Dienstwagens bei dem angenommenen Gehalt und der angenommenen Einzelveranlagung im Status quo fällig wird. Für die Elektrofahrzeuge sind hier zwei Summen ausgewiesen. Die erste Summe gibt die tatsächliche aktuelle Einkommensteuer auf den Dienstwagen bei einer Berücksichtigung von monatlich 0,25 Prozent beziehungsweise 0,5 Prozent des Listenpreises (de jure ein Prozent des um drei Viertel beziehungsweise die Hälfte reduzierten Listenpreises) an. Um den Effekt der reinen Reformumstellung auf die CO₂- und die Gewichtskomponente jenseits der Umstel-

lung auf den Anteil von einem Prozent für alle Fahrzeuge betrachten zu können, wird zudem ausgewiesen, wie viel Einkommensteuer im Status quo fällig wäre, würde es die aktuelle Begünstigung für Elektrofahrzeuge nicht geben. Die letzte Spalte zeigt, wie viel Einkommensteuer durch die private Dienstwagnennutzung im Reformmodell fällig wird. Zum ausgewiesenen Betrag hinzu kommt im Reformszenario die Einkommensteuer auf die private Kilometerleistung, die mittels eines differenzierten Kostensatzes bemessen wird. Die genauen Werte, sowohl für den Status quo als auch für die Reformoption, hängen neben dem zugrunde gelegten Barlohn von weiteren persönlichen steuerlich relevanten Faktoren ab (Veranlagung, Kinderfreibeträge etc.).

Die betrachtete Reformoption zeigt eine Vielzahl gewünschter Effekte auf und erfüllt somit sehr gut die Kriterien einer sachgerechten Pauschallösung. Im Gegensatz zum Status quo fließt in die einkommensteuerliche Belastung für einen konkreten Dienstwagen nun indirekt auch der Emissionswert ein. Abbildung B.11 zeigt, wie sich die Zahllast in den Beispielsrechnungen

Änderung der Einkommensteuer auf die private Dienstwagnennutzung
für generische Fahrzeuge (im Falle mit paralleler Kfz-Steuerreform)

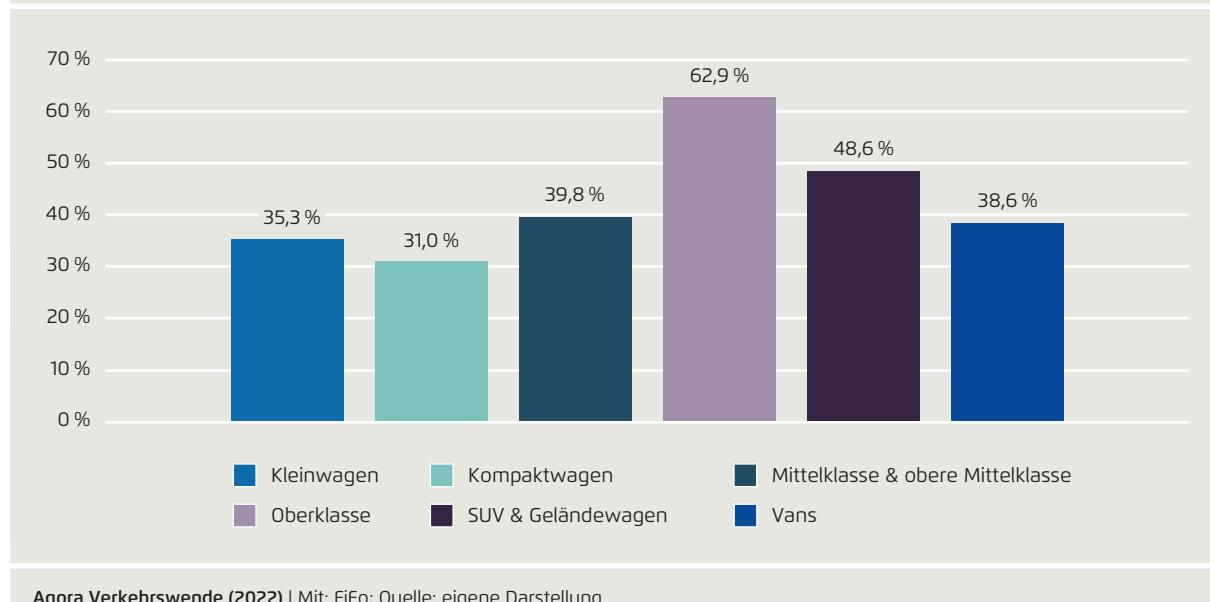
Tabelle B.5

Fahrzeugsegment	Motorvariante	Bruttolistenpreis abzüglich Innovationsprämie in €	CO ₂ -Ausstoß (WLTP) in g CO ₂ /km	Leergewicht in kg	Einkommensteuer im Status quo in €	Einkommensteuer bei hypothetischem Ansatz des vollen Listenpreises bei Elektrofahrzeugen	Einkommensteuer nach Reform in €
Kleinwagen	Benzin	24.471	133	1.200	1.233		1.668 + km
	Elektro	22.971	0	1.494	402	1.611	1.232 + km
Kompaktwagen	Benzin	32.850	139	1.367	1.655		2.168 + km
	Elektro	31.350	0	1.689	508	2.033	1.669 + km
Mittelklasse und obere Mittelklasse	Benzin	53.969	172	1.643	2.719		3.800 + km
	Elektro	53.969	0	1.889	1.548	3.098	2.824 + km
Oberklasse	Benzin	118.260	239	2.081	5.960		9.706 + km
	Elektro	125.760	0	2.316	3.168	6.338	6.475 + km
Vans	Benzin	39.165	156	1.508	1.973		2.734 + km
	Elektro	37.665	0	2.001	587	2.351	2.011 + km
SUV und Geländewagen	Benzin	33.351	158	1.419	1.680		2.496 + km
	Elektro	31.851	0	1.977	514	2.058	1.716 + km

Agora Verkehrswende (2022) | Mit: FiFo; Werte gemäß Reformvariante 1 für die Kfz-Steuer und exklusive der Einkommensteuer auf die Nutzung des Dienstwagens für den Arbeitsweg; „+ km“: zuzüglich Steuer auf die private Kilometerleistung (gemäß differenziertem Kostensatz); Quelle: eigene Darstellung

Prozentuale Änderung der Einkommensteuer auf die private Dienstwagennutzung
für generische Benziner-Fahrzeuge durch reformierte Pauschalmethode
(mit paralleler Kfz-Steuerreform gemäß Variante 1)

Abbildung B.11



Agora Verkehrswende (2022) | Mit: FiFo; Quelle: eigene Darstellung

der Tabelle B.5 für die Modelle der Benziner-Pkw verändert. So kommt es bei dem CO₂-intensivsten generischen Fahrzeug, dem Oberklassewagen, auch zur deutlichsten Erhöhung der Einkommensteuerzahllast. Für Klein- und Kompaktwagen, die die niedrigsten CO₂-Emissionen aufweisen, ergeben sich hingegen moderatere Erhöhungen der Einkommensteuer. In allen Fällen müssen die im Rahmen der Nutzung eines Dienstwagens privat gefahrenen Kilometer zusätzlich steuerlich Berücksichtigung finden und mit einem Kostensatz für jeden Liter pro Kilometer beziehungsweise für jede Kilowattstunde pro Kilometer dem geldwerten Vorteil hinzugerechnet werden (vgl. Kapitel 3.2). Bei entsprechender Differenzierung des Kostensatzes fiele auch bei der zusätzlich als geldwerter Vorteil zu berücksichtigenden privaten Fahrleistung die steuerliche Belastung bei verbrauchsstarken Dienstwagen höher aus.

Wie in Tabelle B.5 erkenntlich, ergeben sich im Vergleich zur aktuellen Ausgestaltung auch deutliche Mehrzahlungen für die elektrisch betriebenen Fahrzeugmodelle. Dies ist jedoch vornehmlich nicht auf die Reformkonzeption zurückzuführen, die über die Steuer auf Erstzulassung eine Gewichtskomponente in die Dienstwagenbesteuerung einfließen lässt, sondern auf die aktuell

systemfremde und sehr ausgeprägte Vergünstigung in der Einkommensteuer. Im Vergleich der generischen Fahrzeuge innerhalb eines Segments ist in allen Fällen das elektrisch betriebene Fahrzeug weiterhin deutlich günstiger. Betrachtet man zusätzlich das Verhältnis zwischen Listenpreis und Einkommensteuerzahllast, so fällt dies ebenso eindeutig zugunsten der Elektrofahrzeuge aus: Während die Benziner stets circa sieben bis acht Prozent des Bruttolistenpreises als Einkommensteuer entrichten (gegeben die Modellannahmen), sind es bei den Elektrofahrzeugen jeweils circa vier bis fünf Prozent. Hier spiegeln sich die nach CO₂ und Gewicht bemessene (gewichtete) Kfz-Besteuerung sowie die Kaufprämien auf Elektrofahrzeuge, die beide (in einem Fall als Zusatz-, im anderen Fall als Abzugsbetrag) mit in die Bemessungsgrundlage einfließen.

Zusammenfassend zeigt die quantitative Analyse, dass im Reformmodell die Mehrbelastung dort am stärksten steigt, wo die CO₂-Emissionen am höchsten sind. Diese Entwicklung steht im Einklang mit der angestrebten Reform der Kfz-Steuer. Auf diese Weise wird eine annähernde Neutralität zwischen der privaten Haltung eines Kfz und der Nutzung als Dienstwagen hergestellt.

Einnahmeseitig bedeutet eine solche Reform der Einkommensteuer in Hinblick auf die Erfassung des geldwerten Vorteils der privaten Dienstwagnennutzung geringere Steuermindereinnahmen durch eine deutlich schwächere umweltschädliche Subvention mit regressiven Verteilungseffekten. Damit einher gehen unmittelbar positive Verteilungseffekte.

3.4 Zusammenfassung der Ergebnisse

- Eine Reform der Bemessung des geldwerten Vorteils der privaten Nutzung eines Dienstwagens muss Steuerneutralität zum Ziel haben. Die Neutralitätsperspektive betrifft hauptsächlich zwei Dimensionen: Neutralität zwischen der Gewährung von Barlohn und Sachlohn sowie Neutralität bezüglich der Wahl eines konkreten Kfz als Dienstwagen und bezüglich des Nutzungsverhaltens.
- Zu diesem Zweck müssen die Entscheidungsparameter für einen Dienstwagen und ein privat gehaltenes Fahrzeug die gleichen sein. Dies betrifft neben den Anschaffungskosten auch die laufenden Kosten, zu denen auch die Kfz-Steuer gehört. Zudem muss ein Fahren zu Nullgrenzkosten verhindert werden. Daher muss die anteilige private Fahrleistung in die Bemessung des geldwerten Vorteils einfließen.
- Neben dem Ziel steuerlicher Neutralität muss der Verwaltungsaufwand für die involvierten Akteure gering gehalten werden. Aus diesem Grund sollte neben der Möglichkeit des Führens eines Fahrtenbuchs auch weiterhin eine Pauschallösung bestehen bleiben, die sich jedoch dem Neutralitätsziel deutlich nähert. Daher wird auch für den privaten Nutzungsanteil ein pauschaler Anteil angenommen; bei geringerer privater Inanspruchnahme kann diese wiederum per Fahrtenbuch nachgewiesen werden.
- Die entwickelte Reform zur Berechnung des geldwerten Vorteils setzt in ihrer erstbesten Lösung eine entsprechende Reform der Kfz-Steuer voraus. In diesem Fall ermittelt sich die Bemessungsgrundlage als Listenpreis zuzüglich der Steuer auf Erstzulassung. Beide Komponenten werden mit monatlich einem Prozent der Einkommensteuer zu Grunde gelegt. Zudem muss die jährliche Gesamtfahrleistung erfasst werden. Es wird angenommen, dass 50 Prozent der Fahrten privat veranlasst sind. Die entsprechende Strecke wird multipliziert mit einem Kostensatz ebenso als geldwerter

Vorteil besteuert. Zweitbeste Lösungen für den Fall einer mangelnden Reform der Kfz-Steuer werden benannt.

- Diese Art der Ermittlung der Bemessungsgrundlage sowie des einprozentigen Ansatzes gilt transparent für alle Fahrzeuge, unabhängig von der Technologie. Durch die Berücksichtigung der Steuer auf Erstzulassung, die sich maßgeblich an den CO₂-Emissionen eines Fahrzeugs bemisst, entstehen sachgerechte Kostenvorteile für niedrig emittierende Fahrzeuge, besonders für Elektrofahrzeuge.
- Auf Unternehmensseite wird ein Anreiz zur Wahl von Elektrofahrzeugen durch eine zeitlich begrenzte und degressiv ausgestaltete Möglichkeit beschleunigter Abschreibungen für Nullmissionsfahrzeuge gesetzt.
- Die stilisierten Beispielrechnungen zur quantitativen Schätzung der Wirkung der Reform zeigen Effekte, die dem Kriterienraster einer gut konzipierten Reform entsprechen. Die größten Minderungen der aktuellen steuerlichen Begünstigung betreffen hochemittierende Fahrzeuge.

4 | Wechselwirkungen mit anderen Instrumenten

Primäres Ziel einer Reform von Kfz- und Dienstwagenbesteuerung ist es, einen Beitrag zu leisten, dass die Klimaziele im Verkehr erreicht werden – bei gleichzeitiger Sicherstellung von ökonomischer Effizienz und sozialer Ausgewogenheit. Dazu bedarf es zum einen einer zweckmäßigen Ausgestaltung der reformierten steuerlichen Regelungen. Zum anderen ist aber auch ihre Einbettung in das weitere verkehrs- und klimapolitische Instrumentarium von maßgeblicher Bedeutung.²⁰

Neben solchen Instrumenten, die – wie die hier diskutierten Fiskalinstrumente – zuvorderst auf eine Beeinflussung der Fahrzeugeigenschaften abzielen, bedarf es für eine ganzheitliche Verkehrswende auch solcher, die primär beim Aktivitätsniveau und bei der Verkehrsmittewahl ansetzen. Dieser eher verhaltensorientierte Verkehrswende-Hebel zielt auf die Vermeidung unnötiger Fahrten und die Verlagerung des motorisierten Individualverkehrs auf klimaverträglichere Mobilitätsformen (öffentlicher Verkehr, Rad- und Fußverkehr) ab. Zudem ist eine verlässliche Finanzierung des Erhalts und Ausbaus von – mit der Verkehrswende im Einklang stehenden – qualitativ hochwertigen Infrastrukturen zu gewährleisten.

Um die verschiedenen Hebel für eine nachhaltige Umgestaltung des Verkehrs erfolgreich zu bedienen, bedarf es eines Instrumentenbündels, das nicht nur fiskalische, sondern auch regulatorische, informatorische und infrastrukturelle Instrumente umfasst. Diese Instrumente sind aufeinander abzustimmen und zu einem ausgewogenen Policy Mix zusammenzuführen, da sie in vielfältiger Weise miteinander interagieren, wobei dieses Wechselspiel sowohl Synergien als auch kontraproduktive Friktionen mit sich bringen kann. Somit gilt für die Auswahl, grundsätzliche Konzeption und passende Detailausgestaltung einzelner fiskalischer Instrumente, dass sie sich letztlich immer auch aus ihrer Einbindung in den übergreifenden klima- und verkehrspolitischen Rahmen ergeben. Nachfolgend sollen ausgewählte Aspekte zur Rolle der Kfz- und der Dienstwagenbesteuerung innerhalb einer konsistenten (fiskalischen) Ins-

trumentenarchitektur für die Verkehrswende skizziert werden.

Wie zuvor aufgezeigt, sollte die Lenkung von Pkw-Kaufentscheidungen in Richtung klimaverträglicherer Modelle künftig vorrangig über eine an der Pkw-Erstzulassung ansetzende Fahrzeugbesteuerung erfolgen. Damit dieses Preissignal seine Wirkung auch im großen Teilmarkt der gewerblich zugelassenen und als Dienstwagen genutzten Pkw voll entfalten kann, muss es mittels einer reformierten Dienstwagenbesteuerung in diesen übertragen werden. Beide Reformen können mithin synergetisch wirken; umgekehrt stellen sich ohne ambitionierte Reform der Kfz-Steuer auch andere Anforderungen an die Dienstwagenbesteuerung. Eine Reform der Energieverbrauchskennzeichnung hin zu einem verständlichen, verzerrungsfreien Pkw-Label, das die Kosten- und Emissionsimplikationen der Fahrzeugwahl (auch über die gesamte Pkw-Lebensdauer) transparent macht, würde ebenfalls Synergien mit einer umgestalteten Kfz-Besteuerung entfalten, indem sie die Sichtbarkeit und damit Wirkung des Preissignals bei der Kaufentscheidung verstärkt.

Starke Wechselwirkungen bestehen zudem mit dem Förderregime für elektrische Pkw, insbesondere dem Umweltbonus sowie der Innovationsprämie. Entscheidend für die relative finanzielle Attraktivität von Elektroautos beim Fahrzeugkauf ist der Preisunterschied zwischen elektrischen, umweltverträglichen Antrieben und emissionsintensiven Verbrennern, nicht die absolute Subventionshöhe. Mit einer erstzulassungsorientierten Fahrzeugbesteuerung (und ihrer Spiegelung in der Dienstwagenbesteuerung) könnten die Kaufprämien für Elektrofahrzeuge reformiert und abgeschmolzen werden; es entstünde ein faktisches Bonus-Malus-System anstelle der bisherigen reinen Subventionspolitik. Dies würde die öffentlichen Kassen schonen, die ökologisch problematische Netto-Subventionierung des Pkw-Kaufs beenden und überdies die soziale Balance des Instrumentenmix verbessern, da Neuwagen im Allgemeinen und steuerlich stark geförderte elektrische Dienstwagen im Besonderen vornehmlich von einkommensstarken Haushalten genutzt werden.

20 Dieses Kapitel wurde von Agora Verkehrswende beige tragen und basiert maßgeblich auf Agora Verkehrswende (2022a).

Mit Einführung einer erstzulassungsorientierten Kfz-Besteuerung stellt sich dann gleichzeitig die Frage nach der Zukunft der bisherigen, jährlichen Kfz-Steuer, die neben ihrem – schwach ausgeprägten – Lenkeffekt beim Fahrzeugkauf vor allem eine Finanzierungsfunktion erfüllt und auch eine Wirkung auf den Fahrzeugbestand hat. Auch hier gilt, dass sich diese Frage nur im Gesamtkontext des gewählten Instrumentenbündels beantworten lässt. So könnte die jährliche Kfz-Steuer im Zuge einer umfassenden, ziel- und effizienzorientierten Umgestaltung des Instrumentenportfolios mittelfristig vollständig entfallen. Dies setzt voraus, dass die Funktionen der Kfz-Steuer durch andere, zweckmäßige Instrumente übernommen werden.

Zu einer erfolgreichen Flottenmodernisierung gehört neben der Steuerung des Pkw-Neukaufs auch, den Bestand besonders umwelt- und klimaschädlicher Fahrzeuge zu reduzieren (Exnovation). Die jährlich zu zahlende, CO₂-basierte Kfz-Steuer kann hier einen gewissen Druck erzeugen. Als wesentlich geeigneter erweisen sich jedoch eine angemessen hohe CO₂-Bepreisung, deren Einnahmen sozial gerecht über eine Klimaprämie rückverteilt werden können, und eine unter anderem nach Luftschaadstoffausstoß differenzierte, fahrleistungsabhängige Maut.²¹ Sie bewirken, dass vor allem jene älteren Fahrzeuge, die gleichzeitig emissionsintensiv sind und viel gefahren werden, aus dem Bestand ausscheiden.²² Zudem adressieren die CO₂-Bepreisung und eine

fahrleistungsabhängige Pkw-Maut wirkungsvoll den Hebel Aktivitätsniveau, also eine Vermeidung unnötiger Fahrten und die Verlagerung auf umweltschonendere Alternativen. Die pauschale jährliche Kfz-Steuer kann – ebenso wie eine erstzulassungsorientierte Steuer – diese Nutzungskomponente nicht adressieren. Damit ein solcher Push-Impuls durch Bepreisung des tatsächlichen Nutzungsverhaltens seine Wirkung vollständig entfalten kann, muss er um eine qualitative und quantitative Stärkung des Angebots bei öffentlichem Verkehr sowie Rad- und Fußverkehr ergänzt werden (Pull-Impuls).

Auch hinsichtlich der Anlastung von Kosten für die Inanspruchnahme öffentlichen (Straßen-)Raums ist die pauschale Kfz-Steuer wenig zielfgenau. Mit einer intelligenten, zeit- und ortsdifferenzierten Maut kann die Konkurrenz um – temporär und regional – knappe Straßenkapazitäten adressiert und so beispielsweise Staukosten reduziert werden. Eine an die jeweiligen lokalen Gegebenheiten angepasste Parkraumbewirtschaftung reduziert die Pkw-Zahl vor allem dort, wo sie mit hohen (Opportunitäts-)Kosten verbunden ist, vorwiegend in Städten mit knappem öffentlichem Raum. Die Kfz-Besteuerung ignoriert diese regionale Komponente hingegen.

Mit Blick auf die künftige Infrastrukturfinanzierung besteht ebenfalls Abstimmungs- und Reformbedarf im verkehrspolitischen Instrumentarium. Mit der Elektrifizierung der Pkw-Flotte entsteht ein strukturelles Finanzierungsproblem, da perspektivisch jene Steuerreinnahmen wegbrechen, die bisher als Grundlage der Infrastrukturfinanzierung galten: die Energiesteuer und die Kfz-Steuer in ihrer bisherigen Form. Beide sind eng an die Nutzung von Verbrennern geknüpft. Zwar ließen sich durch eine Umstellung der Bemessungsgrundlage die Einnahmen aus der Kfz-Steuer stabilisieren. Eine verursachungsgerechte und zugleich sehr verlässliche Finanzierungsfunktion für die Infrastruktur (und alternative öffentliche Mobilitätsangebote) ließe sich jedoch durch eine intelligente, fahrleistungsabhängige Pkw-Maut erfüllen. Vielfahrende und Nutzer:innen schwerer Fahrzeuge, die höhere Kosten verursachen, würden so einen höheren Finanzierungsbeitrag leisten.

21 Bei der CO₂-Bepreisung handelt es sich um das unmittelbarste und grundsätzlich präziseste Instrument zur Internalisierung der Klima-Externalitäten des Pkw-Verkehrs. Aufgrund der in Teilbericht A aufgezeigte Marktunvollkommenheiten sowie politischer Widerstände, zügig ein hinreichend hohes Preisniveau zu etablieren, ist sie allein aber nicht in der Lage, die Flottentransformation in der gebotenen Geschwindigkeit herbeizuführen. Das Umweltbundesamt schätzt die Kosten einer im Jahr 2021 emittierten Tonne CO₂ auf 201 Euro beziehungsweise 698 (bei 0 Prozent reiner Zeitpräferenzrate), während der Festpreis im nationalen Brennstoffemissionshandel derzeit bei 30 Euro liegt (vgl. UBA, 2021e). Zu Ausgestaltungsoptionen einer zweckmäßigen Pkw-Maut siehe Agora Verkehrswende (2020) und Agora Verkehrswende (2022b).

22 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.

Es zeigen sich mithin starke Überlappungen der jährlichen Kfz-Steuer und einer Pkw-Maut hinsichtlich ihrer Funktionen und Wirkpotenziale, wobei die Maut oftmals zielgenauer ausgestaltet werden kann. Bei Einführung neuer fiskalischer Instrumente wie einer Pkw-Maut stellt sich zudem 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. Für Bestandsfahrzeuge würde die jährliche Kfz-Steuer zunächst beibehalten, mit Einführung einer fahrleistungsabhängigen Pkw-Maut könnte sie dann entfallen. Durch ein solches gestaffeltes Vorgehen würde ein erheblicher Teil der gut prognostizierbaren Kfz-Steuereinnahmen bis zur Etablierung der Maut als neues Finanzierungsinstrument mit stabilem Einnahmenstrom erhalten bleiben. Ist die mittelfristige Umsetzung einer fahrleistungsabhängigen Pkw-Maut hingegen nicht klar absehbar, bedürfte es wohl auch weiterhin einer jährlichen Kfz-Steuer. Um sie zukunftsicher zu machen, besteht hier – wie zuvor dargelegt – ebenfalls erheblicher Reformbedarf.

Eine herausgehobene Rolle spielt das Zusammenwirken der Kfz-Besteuerung mit den europäischen CO₂-Flottengrenzwerten, auf das abschließend noch knapp eingegangen sei. Diese waren in den vergangenen Jahren wohl das wirkmächtigste Instrument, um die spezifischen Emissionen der Pkw zu senken und die Elektrifizierung der Pkw-Flotte voranzutreiben. Sie begrenzen die durchschnittlichen spezifischen CO₂-Emissionen der in Europa neu verkauften Pkw. Damit deckt sich ihr Regulierungsgegenstand weitgehend mit jenem einer erstzulassungsorientierten Kfz-Besteuerung. Dennoch können sich beide Regulierungsansätze bei wohlüberlegter, ambitionierter Ausgestaltung gut ergänzen und zusammen ein wirkungsvolles „Preis-Mengen-Instrument“ bilden, welches gemeinsam das volle Potenzial zur Flottentransformation erschließt. Europäische Flottengrenzwerte und nationale fiskalische Instrumente stellen dann eine Kombination aus einerseits Verlässlichkeit und eher angebotsorientierter Regulierung und andererseits situativ flexibleren Anreizstrukturen dar. So bieten die europaweit gültigen Flottengrenzwerte den Fahrzeugherstellern längerfristige Orientierung und Planungssicherheit; an ihnen lassen sich Portfolio- und Produktionsplanung ausrichten. Gleichzeitig bilden

sie aus klimapolitischer Sicht eine Art europäisches Sicherheitsnetz. Fiskalische Instrumente können das Heben zusätzlicher Potenziale über diese Mindestvorgaben hinaus anreizen – beispielsweise aufgrund höherer nationaler Klimaschutz-Ambitionen oder wenn sich das realisierbare Transformationstempo als höher erweist als bei Grenzwertsetzung angenommen. Gerade in einem noch unsicheren technologischen Umfeld verspricht eine solche Kombination somit bessere Ergebnisse als eine Instrumentenklasse allein.

Zugleich ist ihr Wechselspiel auf nationaler Ebene, bei gegebenen CO₂-Minderungszielen für den Verkehr, durch einen „Wippeneffekt“ gekennzeichnet: Je schwächer die Flottengrenzwerte beziehungsweise die europäischen Klimaschutzinstrumente im Allgemeinen, desto ambitionierter muss die Ausgestaltung der nationalen fiskalischen Anreize ausfallen, damit Deutschland seine Klimaziele erreichen kann. Werden die Flottengrenzwerte im Zuge der anstehenden Revision – wie derzeit absehbar – bis 2030 nur moderat verschärft, bedürfte es entsprechend hoher – insbesondere zulassungsorientierter – Steuersätze.

5 | Fazit

Klimaschutz und ein gleichermaßen verteilungsgerechtes wie leistungsorientiertes Steuersystem können in Deutschland Hand in Hand gehen. Ein erster Schritt in diese Richtung ist die Reform der bestehenden Steuerregeln hinsichtlich jener Komponenten, die den Zielen ökologischer Lenkung bei Aufkommenssicherung und Verteilungsgerechtigkeit gleichermaßen entgegenlaufen.

Die gegenwärtige CO₂-Differenzierung der Kfz-Steuer ist für eine wirksame Lenkungswirkung in zweifacher Hinsicht zu gering: Weder die absolute Höhe des Kostensatzes noch die Spreizung über die CO₂-Emissionen sind ausreichend, um bei der Wahl eines Fahrzeugs eine spürbare Rolle zu spielen. Um die Klimaschutzziele der Bundesregierung im Verkehr erreichen zu können, ist daher der Mindestanspruch an eine Kfz-Steuerreform die Behebung dieses Mangels durch eine konsistente und spürbare CO₂-Bepreisung. Diese Komponente sollte im Sinne einer äquivalenten Beteiligung aller Kfz-Halterinnen und -halter am Kfz-Steueraufkommen um eine weitere ergänzt werden, welche alle Antriebsarten erfasst und mittel- bis langfristig aufkommenssichernd ist. Aktuell ist hier aufgrund der Ansprüche an Transparenz und Einfachheit eine Gewichtskomponente am besten geeignet, um diesen Zielen Rechnung zu tragen.

Trotz langjähriger Kritik an der aktuellen Ausgestaltung der Dienstwagenbesteuerung, insbesondere der pauschalen Erfassung des geldwerten Vorteils von privat genutzten Dienstwagen, besteht die umstrittene Ein-Prozent-Methode bis heute fort. Diese bringt problematische Effekte in ökologischer, sozialer und fiskalischer Hinsicht mit sich, die in keinem Verhältnis zur erreichten bürokratischen Vereinfachung stehen. Durch die verursachten Verzerrungen werden grundlegende Prinzipien der Steuergerechtigkeit verletzt und sowohl die Wahl von teuren, leistungsstarken und somit emissionsintensiven Fahrzeugen als auch eine deutliche Erhöhung der Fahrleistung begünstigt. Diese Verzerrungen im Zuge einer Reform abzubauen, hat daher oberste Priorität. Ziel ist es, den wahren geldwerten Vorteil unter Beibehaltung eines Pauschalansatzes besser zu erfassen. Dies bedeutet letztlich, Entscheidungsneutralität aus mehreren Perspektiven herzustellen. Aus diesem Grund wird vorgeschlagen, in die Bemessungsgrundlage des geldwerten Vorteils auch die ebenfalls grundlegend zu

reformierende, künftig deutlich nach CO₂-Emissionen und Gewicht differenzierte Kfz-Steuer einzubeziehen. Auf diese Weise lassen sich die relevanten Entscheidungsparameter bei privater Haltung und Nutzung als Dienstwagen angeleichen.

Beide Vorschläge, die Reform der Kfz-Besteuerung und die darauf aufbauende reformierte Erfassung des geldwerten Vorteils privater Dienstwagennutzung, führen in Summe zu höheren Steuereinnahmen. Dieser Effekt ist bei der Kfz-Steuer vorübergehend und nimmt mit weiter steigendem Zulassungsanteil von Elektrofahrzeugen ab. Im Fall der Dienstwagenbesteuerung ist ein Perspektivwechsel sachgerecht: Es kommt mit der Reform künftig zu geringeren Steuermindereinnahmen.

Literaturverzeichnis Teil B

ADAC (2021). Kostenvergleich Elektro, Benzin oder Diesel: Lohnt es sich umzusteigen? Verfügbar unter: <https://www.adac.de/rund-ums-fahrzeug/auto-kauen-verkaufen/autokosten/elektroauto-kostenvergleich/> (26.07.2022).

Agora Verkehrswende (2020). Die Maut ist tot, es lebe die Maut. Verfügbar unter: <https://www.agora-verkehrswende.de/blog/die-maut-ist-tot-es-lebe-die-maut/> (08.06.2022).

Agora Verkehrswende & Öko-Institut (2021). Dienstwagen auf Abwegen. Warum die aktuellen steuerlichen Regelungen einen sozial gerechten Klimaschutz im Pkw-Verkehr ausbremsen. Verfügbar unter: https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2021/Dienstwagen-Besteuerung/Dienstwagen_auf_Abwegen.pdf (26.07.2022).

Agora Verkehrswende (2022a). Faire Preise im Straßenverkehr. Leitlinien für eine klimagerechte, effiziente und sozial ausgewogene Reform der Steuern, Abgaben und Subventionen rund um den Pkw. Verfügbar unter: https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2022/Fiskalarchitektur/Fiskalarchitektur_22-02-28.pdf (26.07.2022).

Agora Verkehrswende (2022b). Pkw-Maut für die Mobilitätswende. Eine verursachergerechte Straßennutzungsgebühr als Baustein für ein digitalisiertes und klimaneutrales Verkehrssystem. Verfügbar unter: https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2022/Pkw-Maut/AgoraVW_Pkw_Maut_Bericht_final_3.pdf (07.06.2022).

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) (2020a). Klimaschutzbericht 2019 zum Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 der Bundesregierung. Revidierte Fassung vom 19.08.2020. Verfügbar unter: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzbericht_2019_kabinettsfassung_bf.pdf (26.07.2022).

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) (2020b). Das System der CO₂-Flottengrenzwerte für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge. Verfügbar unter: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Luft/zusammenfassung_co2_flottengrenzwerte.pdf (26.07.2022)

Brand, C., Anable, J. & Tran, M. (2013). Accelerating the transformation to a low carbon passenger transport system: The role of car purchase taxes, feebates, road taxes and scrappage incentives in the UK. *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 49 (C), S. 132–148.

Bundesverfassungsgericht (2021). Verfassungsbeschwerden gegen das Klimaschutzgesetz teilweise erfolgreich. Verfügbar unter: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-031.html> (26.07.2022)

Consentec (2020). Netzentgeltreform: Netzentgelte verbraucherfreundlich gestalten. Gutachten im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv).

Copenhagen Economics (2010). Taxation papers: Company Car taxation. Working Paper No. 22, 2010.

European Environment Agency (EEA) (2021): Monitoring of CO₂ emissions from passenger cars – Regulation (EU) 2019/631. Verfügbar unter: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/co2-cars-emission-20> (26.05.2022).

FiFo Köln, Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) & Klinks, S. (2011). Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland. Verfügbar unter: https://www fifo-koeln.org/de/veroeffentlichungen/theoretisch-geordnet/download?path=finanz-steuer-politik%252Ffifo-berichte_nr_13.pdf (26.07.2022).

FiFo Köln (2016). Modernisierung der Firmenwagenbesteuerung. Kurzstudie im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landgewinnung.

Forsthoff, E. (1938). *Die Verwaltung als Leistungsträger.* Berlin: Kohlhammer.

Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) (2016). *Ansätze für eine ökologische Fortentwicklung der öffentlichen Finanzen: Reform und Abbau umweltschädlicher Subventionen.* Verfügbar unter: https://foes.de/publikationen/2016/2016-04_FOES-GWS_Abbau-umweltschaedlicher-Subventionen_Endbericht.pdf (26.07.2022)

Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) (2018). *Fair & low carbon vehicle taxation in Europe: a comparison of CO₂-based car taxation in EU-28, Norway and Switzerland.* Verfügbar unter: https://foes.de/pdf/2018-03_FOES_vehicle%20taxation.pdf (26.07.2022)

Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) (2019). *Elektroautos und Verbrenner im Gesamtkostenvergleich.* Verfügbar unter: https://foes.de/pdf/2019-12_FOES_Autovergleich.pdf (26.07.2022)

Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) (2020a). *Reformvorschlag Kfz-Steuer. Wie eine Zulassungssteuer Klimaschutz im Verkehr voranbringen kann.* Verfügbar unter: https://foes.de/publikationen/2020/2020-03_FOES_Reform-Kfz-Steuer.pdf (26.07.2022)

Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) (2020b). *Bewertung des Entwurfs der Bundesregierung zur Reform der Kfz-Steuer.* Verfügbar unter: https://foes.de/publikationen/2020/2020-09_FOES_Kfz-Steuerreform.pdf (26.07.2022)

Gerlagh, R., van den Bijgaart, I., Nijland, H. & Michielsen, T. (2018). *Fiscal policy and CO₂ emissions of new passenger cars in the EU.* Environmental and Resource Economics 69 (1), S. 103-134.

Haller, P. & Dauth, W. (2018). *Berufliches Pendeln in Deutschland.* Wirtschaftsdienst 98, S. 608-610.

Hansmeyer, K.-H., Caesar, R., Koths, D. & Siedenberg, A. (1980). *Steuern auf spezielle Güter.* In: Handbuch der Finanzwissenschaft (HdF), 3. Aufl., Bd. 2, Tübingen, S. 709-885.

Held, C., Altrock, M., Ringwald, M., Kliem, C. & Gut, L. A. (2021). *Europa- und verfassungsrechtlichen Fragestellungen bzgl. ausgewählter klimapolitischer Instrumente im Verkehrssektor.* Verfügbar unter: https://www.stiftung-klima.de/app/uploads/2021/03/2021-03-12_Gutachten-zu-klimapolitischen-Instrumenten-im-Verkehrssektor.pdf (26.07.2022).

INFRAS (2019). *Externe Kosten des Verkehrs in Deutschland: Straßen-, Schienen-, Luft- und Binnenschiffverkehr 2017.* Verfügbar unter: https://www.infras.ch/media/filer_public/b0/c9/b0c9923c-199c-4642-a235-9e2440f0046a/190822_externe_kosten_verkehr_2017.pdf (03.05.2022).

Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) (2021). *Fahrzeugzulassungen (FZ), Neuzulassungen von Kraftfahrzeugen nach Umweltmerkmalen, Jahr 2020 (FZ 14).*

Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) (2022). *Fahrzeugzulassungen (FZ), Neuzulassungen von Kraftfahrzeugen nach Umweltmerkmalen, Jahr 2021 (FZ 14).*

Klier, T. & Linn, J. (2015). *Using taxes to reduce carbon dioxide emissions rates of new passenger vehicles: Evidence from France, Germany, and Sweden.* American Economic Journal: Economic Policy 7 (1), S. 212-242.

Plötz, P., Moll, C., Bieker, G. & Mock, P. (2021). *From lab-to-road: real-world fuel consumption and CO₂ emissions of plug-in hybrid electric vehicles.* Environmental Research Letters, 16 (5).

Umweltbundesamt (UBA) (2021a). *Emissionen des Verkehrs.* Verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/emissionen-des-verkehrs#minde rungsziele-der-bundesregierung> (26.07.2022).

Umweltbundesamt (UBA) (2021b). *Treibhausgasminde rungsziele Deutschlands.* Verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgasminde rungsziele-deutschlands> (26.07.2022).

Umweltbundesamt (UBA) (2021c). *Fahrleistungen, Verkehrsleistungen und „Modal Split“.* Verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/fahrleistungen-verkehrsaufwand-modal-split> (26.07.2022).

Umweltbundesamt (UBA) (2021d). *Klimaschutzinstrumente im Verkehr – Plug-In-Hybrid Pkw.*
Verfügbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/dokumente/uba-kurzpaier_plug-in-hybride_kliv.pdf (26.07.2022).

Umweltbundesamt (UBA) (2021e). *Gesellschaftliche Kosten von Umweltbelastungen - Klimakosten von Treibhausgas-Emissionen.* <https://www.umweltbundesamt.de/daten/umwelt-wirtschaft/gesellschaftliche-kosten-von-umweltbelastungen#klimakosten-von-treibhausgas-emissionen> (21.07.2022).

Umweltbundesamt (UBA) (2022). *Berechnung der Treibhausgasemissionsdaten für das Jahr 2021 gemäß Bundesklimaschutzgesetz.* Verfügbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/361/dokumente/220310_vjs_2021_-_begleitender_bericht_-_sauber_vbs_korr_kurzfassung.pdf (26.07.2022).

Yan, S. & Eskeland, G. S. (2018). *Greening the vehicle fleet: Norway's CO₂-differentiated registration tax.* Journal of Environmental Economics and Management 91 (C), S. 247–262.

Zimmermannova (2012). *Ex-post analysis of impacts of the car registration fee in the Czech Republic.* Transportation Research Part A: Policy and Practice 46 (9), S. 1458–1464.

Anhang Teil B

Gestaltungsmöglichkeiten der CO₂-Komponente: Funktionsverläufe

In Kapitel 2.3 unterstellen wir für die CO₂-Komponente der Zulassungssteuer einen exponentiellen Verlauf mit schrittweise leicht abnehmender prozentualer Steigerungsrate (bis auf minimal ein Prozent) und – im Fall der Zulassungssteuer – gedeckeltem Höchstbetrag. Wir haben diese Form der Progression ausgewählt, nachdem wir weitere mathematische Modelle in Erwägung gezogen hatten, die jedoch eine Reihe von Problemen aufwerfen.

Die rein exponentielle Progression sieht vor, dass das erste zu berücksichtigende Gramm CO₂-Emissionen pro Kilometer mit einem gegebenen Grundbetrag besteuert wird und für jede weitere Stufe (in Gramm CO₂ pro Kilometer) sich der zu zahlende Wert aus dem jeweiligen vorangehenden Wert multipliziert mit einem konstanten Faktor größer als eins ergibt:

$$\text{Steuerzahlung}_e = \text{Steuerzahlung}_{e-1} * (1 + g), \\ \text{mit } e = \text{CO2 - Emissionen in gr/km} \quad \text{und} \quad g > 0.$$

Bei einem so gestalteten Tarif steigt die Steuerschuld zunächst langsam, dann aber immer schneller an und erreicht bald sehr hohe Werte, so dass eine Rechtferligung kritisch wird und juristische Grenzen einer Kfz-Besteuerung erreicht werden könnten.

Das Ausmaß hängt von der genauen Höhe der Parameter ab. Will man klare Anreize für emissionsarme bzw. -freie Fahrzeuge setzen, dürfen diese nicht zu niedrig ange setzt werden. Auf diese Weise kann es aber – zumindest, solange es noch Fahrzeuge mit besonders hohen Emissionswerten gibt – hier zu unverhältnismäßigen Zuwachsen der Steuerschuld pro Gramm CO₂ je Kilometer kommen, und damit zu einer frühen Überschreitung der in Kapitel 2.5 dargestellten juristisch zulässigen Werte.

Möchte man dies wiederum vermeiden, müsste eine sehr niedrige Progressionsrate gewählt werden, was jedoch zur Folge hätte, dass Emissionen bis über den Durchschnittswert von April 2021 in Höhe von 126 g CO₂/km hinaus so geringe Steuern fordern, dass hier – in einem Bereich, in dem die meisten Fahrzeuge auf dem Markt liegen – kaum eine Lenkungswirkung eintritt. Dies ist nicht zielführend.

Die logistische Progression trägt der Tatsache Rechnung, dass die Steuerschuld nicht unbegrenzt wachsen darf. Sie unterscheidet sich von der rein exponentiellen Progression dadurch, dass der jeweilige vorangehende Steuerbetrag nicht mehr mit einem konstanten Faktor, sondern mit einem schrittweise abnehmenden Faktor in Abhängigkeit vom Abstand zwischen einer vordefinierten Kappungsgrenze und diesem Steuerbetrag multipliziert wird:

$$\begin{aligned} \text{Steuerzahlung}_e &= \text{Steuerzahlung}_{e-1} \\ &\quad * [1 + r * (\text{Kappungsgrenze} - \text{Steuerzahlung}_{e-1})], \\ \text{mit } e &= \text{CO2 - Emissionen in gr/km} \\ \text{und } 0 &\leq r \leq 1/\text{Kappungsgrenze}. \end{aligned}$$

Der daraus resultierende Tarif nimmt einen S-förmigen Verlauf an: Anfangs ist das Wachstum nahezu exponentiell, dann vorübergehend linear, bevor es am Ende in ein beschränktes Wachstum übergeht. Ein Problem kann darin gesehen werden, dass bereits ab dem Wendepunkt – zu dem die Kurve symmetrisch ist – der Zuwachs pro Gramm CO₂-Emissionen je Kilometer degressiv wird und damit nicht mehr zielführend wirkt. Setzt man stattdessen den Parameter r so an, dass sich der Wendepunkt hin zu höheren Emissionswerten verschiebt, wo es schon heute weniger Fahrzeuge gibt, würde dies aufgrund der Symmetrie sehr niedrige Zuwächse im unteren beziehungsweise mittleren Emissionsbereich nach sich ziehen.

Damit die CO₂-Komponente eine spürbare ökologische Lenkungswirkung entfalten kann, sollte der entsprechende Steuerbetrag kontinuierlich und progressiv bereits vor dem durchschnittlichen CO₂-Emissionswert aller neu zugelassenen Fahrzeuge ansteigen. Dies lässt sich am besten anhand einer exponentiellen, gebremsten Progression realisieren. Demnach wird das erste zu berücksichtigende Gramm CO₂-Emissionen pro Kilometer mit einem gegebenen Grundbetrag besteuert, und für jede weitere Stufe (in Gramm CO₂ pro Kilometer) ergibt sich der zu zahlende Wert aus dem jeweiligen vorangehenden Wert multipliziert mit einem Faktor größer als eins:

$$\text{Steuerzahlung}_{\text{Emissionswert}} = \\ \text{Grundbetrag} * (1 + t)^{\text{Emissionswert-Startwert}}$$

Bei einem so gestalteten Tarif steigt die Steuerschuld anfangs moderat, dann aber immer schneller an. Um sowohl einen frühen Anreiz für geringer emittierende Fahrzeuge zu setzen als auch die Progression bis zu

hohen Emissionen aufrechtzuerhalten, wird daher ein Minderungsfaktor für die Progression eingesetzt. Dieser bewirkt eine gebremste Progression im Vergleich zu einer reinen Exponentialfunktion. Der Funktionsverlauf weist dann zu einem späten und im Anwendungsbereich der Zulassungssteuer nicht mehr relevanten Verlauf einen Wendepunkt auf. Für die laufende Steuer wird der Funktionsverlauf bei hohen Emissionen korrigiert, wenn keine Kappungsgrenze eingesetzt werden soll.

Funktionsverläufe: Parametrisierung der Berechnungen

Für unsere Modellrechnungen unterstellen wir die in Tabelle B.6 dargestellten Parameter:

mit 200 Gramm CO₂-Emissionen pro Kilometer bereits über 7.000 Euro. Die Kappungsgrenze legen wir auf 40.000 Euro fest, welche bei 323 Gramm CO₂-Emissionen pro Kilometer erreicht wird (vgl. Abbildung B.12).

Da die laufende Kfz-Steuer jährlich gezahlt wird und aufgrund des Present Bias der Fahrzeugkäuferinnen und -käufer eine geringere Lenkungswirkung erzielen kann, ist hier eine geringere Steigerungsrate sachgerecht: nur zwei Prozent. Daraufhin zahlen Fahrzeuge mit 85 g CO₂/km circa 90 Euro, Fahrzeuge mit dem aktuell durchschnittlichen Emissionswert von 126 g CO₂/km 175 Euro und Fahrzeuge mit 200 g CO₂/km 470 Euro. Die fakultative Kappungsgrenze liegt bei 1.500 Euro und wird bei 322 g CO₂/km erreicht. Ohne Kappungsgrenze

Parametrisierung des Funktionsverlaufs

Tabelle B.6

	Zulassungssteuer	laufende Steuer mit Kappungsgrenze	laufende Steuer ohne Kappungsgrenze
Grundbetrag	20 Euro	20 Euro	20 Euro
Startwert	1 Gramm CO ₂ /km	1 Gramm CO ₂ /km	1 Gramm CO ₂ /km
Steigerungsrate (t)	4 %	2 %	2 %
Minderungsfaktor	0,01 %	0,004 %	0,004 %
Kappungsgrenze	40.000 Euro	1.500 Euro	–
Funktion abschnittsweise	–	–	Wendepunkt bei 344 g CO ₂ /km, ab hier wird die letzte Steigung linear fortgesetzt mit 0,7 %

Agora Verkehrswende (2022) | Mit: FiFo; Quelle: eigene Darstellung

Sowohl für die Zulassungssteuer als auch für die laufende Kfz-Steuer lassen wir die Progression ab dem ersten Gramm CO₂-Emissionen pro Kilometer beginnen. Ange-sichts der Perspektive, dass die Verbrennungsmotoren in einigen Jahren nicht mehr angeboten werden, sollte bereits das erste Gramm CO₂-Emissionen pro Kilometer berücksichtigt werden.

Im Falle der Zulassungssteuer gehen wir dann von einem Grundbetrag in Höhe von 20 Euro und einer Steigerungsrate in Höhe von vier Prozent aus. Diese Kombination bewirkt, dass Fahrzeuge, die weniger als 85 Gramm CO₂-Emissionen pro Kilometer verursachen, weniger als 400 Euro Zulassungssteuer zahlen, aber Fahrzeuge mit dem aktuell durchschnittlichen Emissionswert von 126 Gramm pro Kilometer bereits 1.250 Euro und Fahrzeuge

muss die Funktion ab 344 g CO₂/km durch den an dieser Stelle erreichten mathematischen Wendepunkt linear fortgeführt werden mit der zuletzt erreichten Steigungsrate von 0,7 %. Auf diese Weise würden Halterinnen und Halter von Kfz mit über 400 g CO₂/km mit mehr als 2.330 Euro pro Jahr belastet.

Maximale Höhe des Gewichtungsfaktors der Zulassungssteuer bei der Berechnung des geldwerten Vorteils

Um sicherzustellen, dass Dienstwagennutzer:innen nicht mehr Einkommensteuer auf die anteilige Steuer bei Erstzulassung zahlen, als private Halter direkt an Steuern auf Erstzulassung desselben Fahrzeugs zahlen würden, muss gelten:

$$Steuer_{Zulassung} \geq (t * 0,12 * Steuer_{Zulassung}) * F * T$$

Mit t = individueller Grenzsteuersatz sowie T = Halte-dauer des Dienstwagens. Der Faktor 0,12 entspricht der Erfassung zu einem Prozent über ein Jahr. F stellt den zu ermittelnden adäquaten Gewichtungsfaktor in der Bemessungsgrundlage dar. Im Weiteren wird angenommen, dass die Person, die den Dienstwagen nutzt, mit ihrem Einkommen zuzüglich Dienstwagen den maximalen Grenzsteuersatz von 42 Prozent erreicht und den Dienstwagen vier Jahre lang nutzt. Die finanzielle Last der Steuer auf Erstzulassung wird annahmegemäß sowohl formal als auch de facto in allen Fällen komplett vom Erstzulassen-den getragen, das heißt, von einer (teilweisen) Übertragung der Steuerlast über den Gebrauchtwagenmarkt nach vier Jahren Haltedauer wird abstrahiert. Dann gilt:

$$Steuer_{Zulassung} \geq (0,42 * 0,12 * Steuer_{Zulassung}) * F * 4$$

$$1 \geq (0,42 * 0,12 * 1 * F) * 4$$

$$0,25 \geq (0,42 * 0,12 * F)$$

$$\frac{0,25}{(0,42 * 0,12)} \geq F$$

$$4,96 \geq F$$

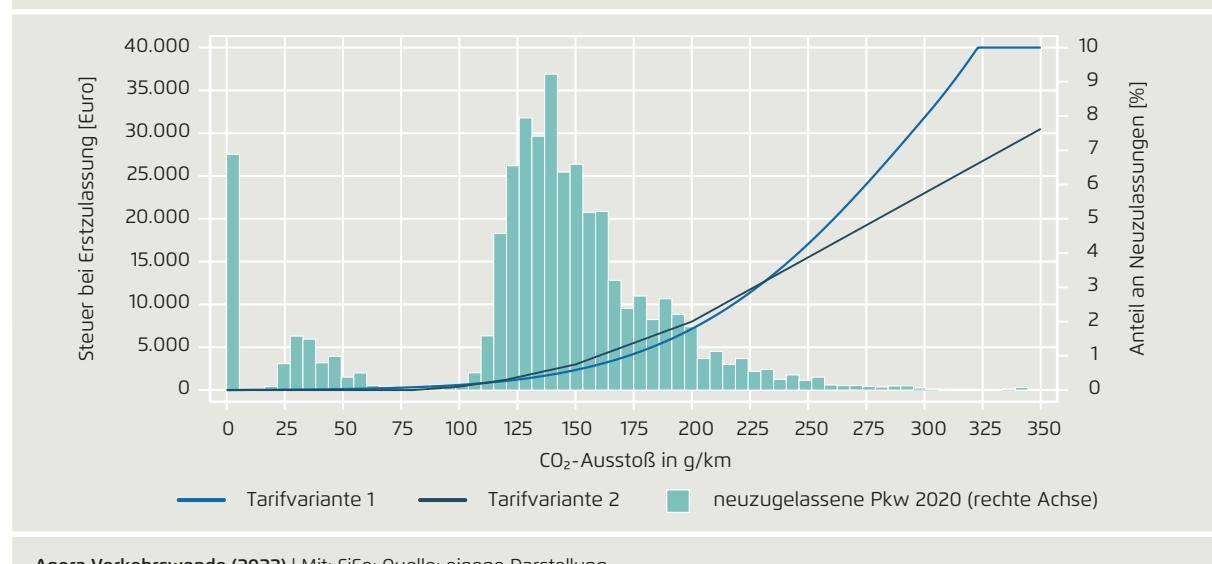
Sensitivitätsanalysen zeigen: Wird der Dienstwagen länger gefahren, so müsste der Gewichtungsfaktor geringer ange-setzt werden. Jedoch ist zu bedenken, dass Dienstwagen

gegebenenfalls sogar häufiger als im Vierjahresrhythmus gewechselt werden und Nutzerinnen und Nutzer eines Dienstwagens keine zusätzliche laufende Steuer berück-sichtigen müssen, anders als private Halterinnen und Halter. Bei Dienstwagennutzenden mit einem geringeren Grenzsteuersatz dürfte der Gewichtungsfaktor ebenfalls höher sein. Eine Reduktion des Multiplikators ergäbe sich wiederum, wenn die finanziellen Anreize auf Seiten des Arbeitgebers in die Gesamtanreizkonstellation einbezogen werden; auch dieser hat – gerade im Zuge einer umfas-senden Reform der Kfz-Besteuerung – ein Interesse daran, dass seine Beschäftigten Fahrzeuge mit geringen Emissio-nen und somit geringer Steuerlast wählen.

Diese Betrachtung zeigt insofern, dass ein Faktor von fünf auf den Anteil der Zulassungssteuer für die Bemessungs-grundlage des geldwerten Vorteils angemessen sein darfte, um auf Ebene der Dienstwagennutzer:innen für Spürbar-keit des erstzulassungsorientierten Lenkungsimpulses und damit für approximative Neutralität im Entschei-dungsprozess zu sorgen, ohne Dienstwagennutzerinnen und -nutzer strukturell schlechter zu stellen.

Tarifverläufe der erstzulassungsorientierten CO₂-Komponente bei Variante 1 und Variante 2 im Emissionsbereich bis 350 g CO₂/km

Abbildung B.12



Steuersignale zur Transformation der Pkw-Flotte

Reformoptionen für eine faire und klimagerechte Kfz-
und Dienstwagenbesteuerung

TEILBERICHT C

Befragungsergebnisse

erstellt im Auftrag von
Agora Verkehrswende

Durchführung Teilbericht C
RWI - Leibniz-Institut
für Wirtschaftsforschung
Hohenzollernstraße 1-3
45128 Essen
www.rwi-essen.de

Autorinnen und Autoren (RWI):
Dr. Mark A. Andor, Dr. Marco Horvath,
Delia Niehues und Lukas Tomberg,
unter Mitarbeit von Siegfried Hammer,
Leonie Matejko und Kim Micke

Inhalt Teil C

1 Einleitung	177
2 Stichprobenbeschreibung	179
3 Allgemeine Informationen zum Hauptauto	185
4 Anschaffung eines Autos	189
4.1 Autobesitzer:innen	190
4.2 Kauf/Leasing des nächsten Autos	195
5 Dienstwagen	203
5.1 Dienstwagnennutzung	203
5.2 Mobilitätsbudget und alternative Verkehrsmittel	204
5.3 Vergleich der Eigenschaften von Dienst-, Firmen- und Privatwagen	207
5.3.1 Listenpreis	207
5.3.2 Antrieb	208
5.3.3 Autoklasse	208
5.4 Vergleich der Nutzung von Dienst-, Firmen- und Privatwagen	209
5.4.1 Zurückgelegte Strecken pro Jahr	209
5.4.2 Verteilung Anteil privater Fahrten	209
5.4.3 Anteil privater Fahrten nach Einkommen	211
5.4.4 Aufteilung der insgesamt gefahrenen Kilometer	211
6 Schlussfolgerungen	213
Literaturverzeichnis Teil C	215

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis Teil C

Abbildung C.1:	Altersstruktur der Befragten	179
Abbildung C.2:	Haushaltsnettoeinkommen der Befragten	182
Abbildung C.3:	Umfang der Erwerbstätigkeit der Befragten	183
Abbildung C.4:	Autoklasse des Hauptautos	185
Abbildung C.5:	Baujahr des Hauptautos	186
Abbildung C.6:	Kaufjahr des Hauptautos	187
Abbildung C.7:	Geplante restliche Nutzungsdauer des Hauptautos	187
Abbildung C.8:	Listenpreis des Hauptautos	188
Abbildung C.9:	Anschaffungspreis des Hauptautos	189
Abbildung C.10:	Antworten auf die Frage zur Auswirkung eines alternativen Kfz-Steuermodells	190
Abbildung C.11:	Nicht-Autobesitzer:innen: Frage danach, ob jemals über die Anschaffung eines Autos nachgedacht wurde	191
Abbildung C.12:	Nicht-Autokäufer:innen, die über Autokauf nachgedacht haben: Berechnung der zu erwartenden laufenden Kosten vor der Entscheidung gegen den Autokauf	192
Abbildung C.13:	Autobesitzer:innen: Berechnung der zu erwartenden laufenden Kosten vor der Entscheidung zum Autokauf	192
Abbildung C.14:	Autobesitzer:innen: Vergleich verschiedener Fahrzeugmodelle/-konfigurationen hinsichtlich ihrer zukünftigen laufenden Kosten vor Autokauf.	193
Abbildung C.15:	Autobesitzer:innen, die verschiedene Fahrzeugausstattungen und -modelle miteinander verglichen haben: Auswirkungen des Kostenvergleichs auf Autowahl (Mehrfachnennung möglich)	193
Abbildung C.16:	Autobesitzer:innen, die verschiedene Fahrzeugausstattungen und -modelle miteinander verglichen haben: Angenommene Nutzungsdauer bei Kostenvergleich	194
Abbildung C.17:	Autobesitzer:innen, deren Hauptauto ein Privatwagen ist: Einfluss der Kfz-Steuer bei Autowahl.	195
Abbildung C.18:	Anschaffung des nächsten Autos	196
Abbildung C.19:	Antrieb des nächsten Autos	197
Abbildung C.20:	Voraussichtliche Fahrleistung des nächsten Autos	197
Abbildung C.21:	Personen mit der Angabe, dass ihr nächstes Auto ein Verbrenner-Pkw sein soll: Zahlungsbereitschaft für einen Liter geringeren Verbrauch pro 100 Kilometer	198
Abbildung C.22:	Bedeutung verschiedener Faktoren beim nächsten Autokauf	199
Abbildung C.23:	Wichtigkeit der Höhe der Kfz-Steuer beim nächsten Autokauf für Personen, für die diese Steuer beim Kauf ihres aktuell genutzten Autos irrelevant war	200
Abbildung C.24:	Wichtigkeit der Kfz-Steuer bei nächstem Autokauf nach Höhe der Kfz-Steuer des aktuell meistgenutzten Privatwagens	200
Abbildung C.25:	Wichtigkeit der Kfz-Steuer bei nächstem Autokauf nach Alter	201
Abbildung C.26:	Wichtigkeit der Kfz-Steuer bei nächstem Autokauf nach Einkommen	201
Abbildung C.27:	Dienst- oder Firmenwagennutzung im Haushalt nach Einkommen	203
Abbildung C.28:	Dienstwagennutzer:innen: Nutzung eines hypothetischen Mobilitätsbudgets	204
Abbildung C.29:	Dienstwagennutzer:innen: hypothetische Autonutzung ohne Dienstwagen	205

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis Teil C

Abbildung C.30:	Firmenwagennutzer:innen: hypothetische Autonutzung ohne Firmenwagen	205
Abbildung C.31:	Dienstwagen-/Firmenwagennutzer:innen, die das Auto ohne Dienst- wagen für bestimmte Strecken seltener Nutzen würden: alternative Verkehrsmittel	206
Abbildung C.32:	Vergleich der Listenpreise der jeweils meistgenutzten Dienst-, Firmen- und Privatwagen	207
Abbildung C.33:	Vergleich der Antriebsarten der jeweils meistgenutzten Dienst-, Firmen-, und Privatwagen	208
Abbildung C.34:	Vergleich der Autoklassen der jeweils meistgenutzten Dienst-, Firmen- und Privatwagen	209
Abbildung C.35:	Vergleich der gefahrenen Kilometer pro Jahr der jeweils meistgenutzten Dienst-, Firmen- und Privatwagen	210
Abbildung C.36:	Vergleich der Anteile privater Fahrten der jeweils meistgenutzten Dienst-, Firmen- und Privatwagen	210
Abbildung C.37:	Vergleich der Anteile privater Fahrten der jeweils meistgenutzten Dienst-, Firmen- und Privatwagen, untergliedert nach Einkommen	211
Abbildung C.38:	Vergleich der Aufteilung der gefahrenen Kilometer der jeweils meistge- nutzten Dienst-, Firmen- und Privatwagen	212
Tabelle C.1:	Altersstruktur der Befragten	180
Tabelle C.2:	Verteilung der Befragten auf Bundesländer	180
Tabelle C.3:	Haushaltsgröße der Befragten	181
Tabelle C.4:	Höchster Schulabschluss der Befragten	182
Tabelle C.5:	Haushaltsnettoeinkommen der Befragten	183

1 | Einleitung

Dem Verkehrssektor kommt in der Erreichung der Klimaziele der Bundesregierung eine besondere Bedeutung zu. Er ist der einzige Sektor, in dem die Treibhausgasemissionen in den letzten 30 Jahren – bis zum Ausbruch der Corona-Pandemie in Deutschland – nicht gesunken sind (Umweltbundesamt, 2021a). Außerdem war der Verkehrssektor im Jahr 2020 für etwa 20 Prozent der gesamten Treibhausgasemissionen Deutschlands verantwortlich (Umweltbundesamt, 2021b). Ein Großteil der verkehrsbedingten Treibhausgasemissionen entfiel dabei auf den Straßenpersonenverkehr.

Vor diesem Hintergrund befasst sich der vorliegende Bericht mit der Pkw-Nutzung von Haushalten. Dabei wird ein besonderer Fokus auf die Kfz- sowie die Dienstwagenbesteuerung gelegt. Diese Besteuerungskonzepte sind von Bedeutung, da sie im Optimalfall eine Lenkungswirkung hin zu nachhaltiger Mobilität erzeugen sollen.

Die Umsetzung der Kfz-Besteuerung unterscheidet sich stark zwischen verschiedenen Ländern, wobei nicht jedes Land alle Arten von Steuern erhebt (Kunert & Kuhfeld, 2007; Potter, 2008; OECD, 2020). Es wird unterschieden zwischen den nicht wiederkehrenden Steuern und Abgaben (zum Beispiel eine Registrierungsgebühr), wiederkehrenden Steuern (zum Beispiel die jährliche Kfz-Steuer) und gebrauchsabhängigen Steuern (zum Beispiel Steuern auf Treibstoff). In Deutschland machen die gebrauchsabhängigen Steuern sowie die jährliche Kfz-Steuer den überwiegenden Anteil aus, während die Registrierungsgebühr nur gering ausfällt.

Darüber hinaus ist die Dienstwagenbesteuerung von großer Bedeutung, da Dienstwagen häufig nach wenigen Jahren in den Gebrauchtwagenmarkt übergehen, und die Lenkungswirkung der Dienstwagenbesteuerung so nicht nur die Autonutzung und die Fahrzeugwahl der Dienstwagennutzer:innen beeinflusst, sondern auch einen langfristigen Effekt auf die Zusammensetzung des Fahrzeugbestands der Zukunft hat. Bei privater Nutzung eines Dienstwagens muss der durch die Nutzung entstehende geldwerte Vorteil steuerlich als Einkommen berücksichtigt werden. Es gibt zwei Möglichkeiten zur Quantifizierung des geldwerten Vorteils: das Führen eines Fahrtenbuchs oder der Pauschalansatz, bei dem in der Regel ein Prozent des Bruttolistenpreises zum steuerpflichtigen monatlichen Gehalt der Dienstwagen-

nutzer:in hinzugerechnet wird. Bei näherer Betrachtung dieser Besteuerungsregel zeigt sich, dass insbesondere der Pauschalansatz, der von den meisten Dienstwagnen-nutzer:innen gewählt wird, deutliche finanzielle Vorteile bietet. Im internationalen Vergleich zeigt sich darüber hinaus, dass der pauschal veranschlagte geldwerte Vorteil in Deutschland deutlich niedriger ist als in anderen Ländern.

Detailliertere Ausführungen zum Status quo des Kfz- und des Dienstwagenbesteuerungssystems in Deutschland sowie ein Vergleich mit Besteuerungssystemen in anderen europäischen Ländern finden sich in Teilbericht A. In Teilbericht B werden Reformvorschläge für die Kfz-Steuer und die Dienstwagenbesteuerung erarbeitet und diskutiert.

Im vorliegenden Teilbericht werden die Ergebnisse einer deutschlandweiten Haushaltsbefragung zum Themenkomplex der Kfz- und Dienstwagenbesteuerung präsentiert und diskutiert. Diese Befragung wurde im Oktober 2021 federführend durch das RWI in Abstimmung mit Agora Verkehrswende und dem Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln) konzipiert und vom Meinungsforschungsinstitut forsa durchgeführt. Die Hauptthemen der Befragung waren dabei die Ausstattung mit Verkehrsmitteln, Einstellung und Präferenzen bezüglich der Anschaffung eines Autos sowie die Nutzung eines Dienst- bzw. Firmenwagens. Erste Ergebnisse der Befragung wurden bereits in Teilbericht A präsentiert. Der vorliegende Bericht umfasst eine detailliertere Diskussion dieser sowie weiterer Umfrageergebnisse.

2 | Stichprobenbeschreibung

Im Rahmen des Projektes wurde eine deutschlandweite Befragung im Zeitraum vom 26. bis zum 28. Oktober 2021 durchgeführt. Die Hauptaspekte der Befragung bildeten Angaben zur eigenen Ausstattung mit Verkehrsmitteln, zur Dienstwagennutzung sowie Einstellungen und Präferenzen im Hinblick auf den Autokauf.

Die Befragung wurde durch das Meinungsforschungsinstitut forsa durchgeführt. Dieses unterhält das Online-Panel forsa.omninet mit derzeit rund 100.000 Teilnehmer:innen, welches repräsentativ für deutschsprachige Internetnutzer:innen ab 14 Jahren ist. Die Panelteilnehmer:innen werden mittels einer Zufallsstichprobe im Rahmen telefonischer Umfragen durch forsa rekrutiert. Bedingung für eine Teilnahme am Panel ist, dass die Personen das Internet innerhalb der letzten drei Monate genutzt haben. Aus diesem Panel wird eine Auswahl der Befragungspersonen getroffen, die zu der Studie eingeladen werden. Das vollständige Ausfüllen der Erhebung wird mit einer Gutschrift an Bonuspunkten, die in Prämien umgetauscht werden können, belohnt.

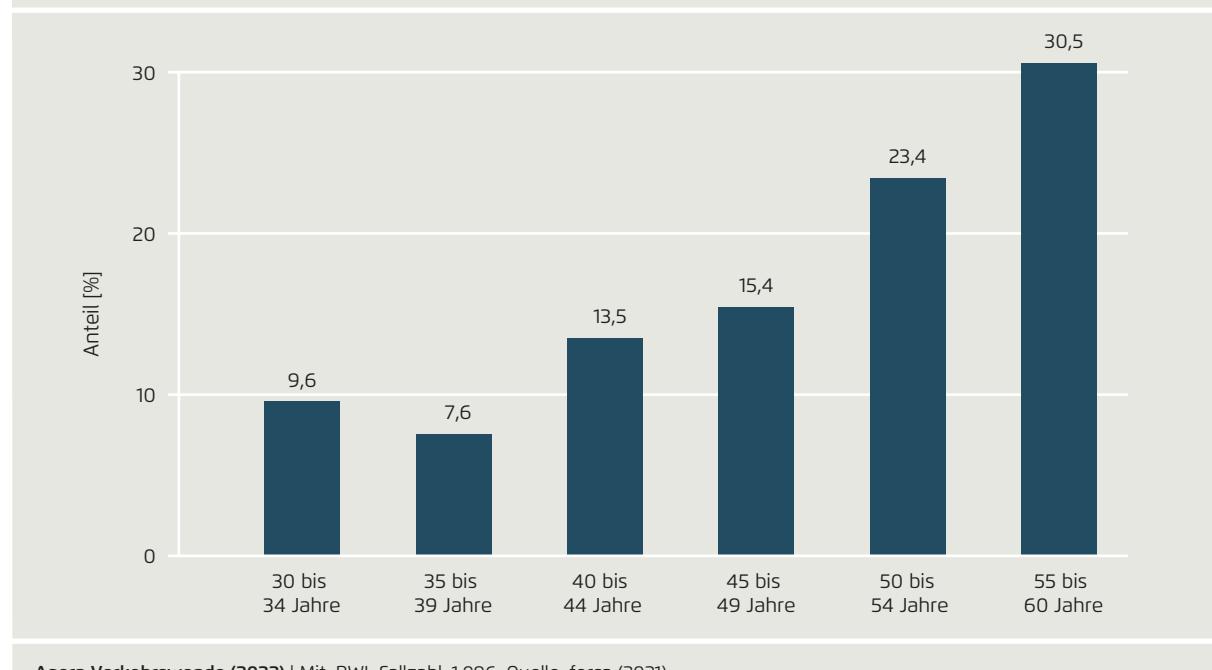
Ziel war es, eine Stichprobe von rund 1.000 Befragten zwischen 30 und 60 Jahren zu erreichen. Die Altersbe-

schränkung wurde bewusst gewählt, um zum größten Teil erwerbstätige Personen zu befragen, da ein Ziel der Befragung darin bestand, den Anteil der Dienstwagnutzer:innen innerhalb der arbeitenden Bevölkerung zu identifizieren. Insgesamt wurden 2.275 Personen im Alter von 30 bis 60 Jahren zu der vorliegenden Befragung eingeladen, die bereits an der RWI-Studie „Mobilitätsdaten für die Verkehrswende“ aus dem Jahr 2019 teilgenommen haben.¹ Aus diesem Personenkreis sind 1.096 der Einladung gefolgt, von denen 1.015 Personen den Fragebogen vollständig beantwortet haben; wobei die Befragten bei allen Fragen auch die Option hatten, keine Angabe zu machen. Die übrigen 81 Befragten haben den Fragebogen nicht vollständig ausgefüllt. Dies entspricht einer Abbruchquote von etwa 7 Prozent. Die Angaben dieser Befragten werden, soweit verfügbar, ebenfalls in die nachfolgenden Auswertungen einbezogen.

¹ Siehe: <https://www.rwi-essen.de/forschung-beratung/kompetenzbereiche/umwelt-und-ressourcen/forschungsgruppe/forschungsprojekte/projekt/mobilitaetsdaten-fuer-die-verkehrswende-159>.

Altersstruktur der Befragten

Abbildung C.1



Altersstruktur der Befragten

Tabelle C.1

Altersgruppe	Anteil in Stichprobe	Anteil in Mikrozensus (bei Betrachtung der 30- bis 60-Jährigen)
30 bis 34 Jahre	9,6 %	16,8 %
35 bis 39 Jahre	7,6 %	15,3 %
40 bis 44 Jahre	13,5 %	14,9 %
45 bis 49 Jahre	15,4 %	14,4 %
50 bis 54 Jahre	23,4 %	18,6 %
55 bis 59 Jahre	30,5 %	20,0 %

Agora Verkehrswende | Mit: RWI; Quellen: forsa (2021); Destatis (2022a)

Zunächst werden die sozioökonomischen Charakteristika der Stichprobe beschrieben. Dabei werden Vergleiche zur deutschen Bevölkerung auf Basis verfügbarer Daten des Mikrozensus gezogen. Wo verfügbar, werden die Vergleiche innerhalb der Altersgruppe der 30- bis 60-Jährigen vorgenommen. Wird hingegen aufgrund des Mangels passender Daten ein Vergleich zur Gesamtbevölkerung ohne Einschränkung der Altersklassen vorge-

nommen, ist dies durch den Begriff „Gesamtbevölkerung“ kenntlich gemacht.

Die Teilnehmenden der Umfrage sind zu 41 Prozent weiblich. Die Altersspanne der Befragten reicht von 30 bis 60 Jahren. Die Verteilung der Altersklassen ist in Abbildung C.1 dargestellt. Das Medianalter liegt bei 50 Jahren, das arithmetische Mittel bei 48 Jahren. In

Verteilung der Befragten auf Bundesländer

Tabelle C.2

Bundesland	Anzahl der Befragten	Anteil in Stichprobe	Anteil an der Gesamtbevölkerung nach Mikrozensus 2019
Baden-Württemberg	104	9,5 %	13,4 %
Bayern	177	16,2 %	15,8 %
Berlin	65	5,9 %	4,4 %
Brandenburg	63	5,8 %	3,0 %
Bremen	17	1,6 %	0,8 %
Hamburg	17	1,6 %	2,2 %
Hessen	68	6,2 %	7,6 %
Mecklenburg-Vorpommern	19	1,7 %	1,9 %
Niedersachsen	87	7,9 %	9,6 %
Nordrhein-Westfalen	231	21,1 %	21,6 %
Rheinland-Pfalz	55	5,0 %	4,9 %
Saarland	15	1,4 %	1,2 %
Sachsen	71	6,5 %	4,9 %
Sachsen-Anhalt	32	2,9 %	2,6 %
Schleswig-Holstein	39	3,6 %	3,5 %
Thüringen	36	3,3 %	2,6 %
gesamt	1.096	100 %	100 %

Agora Verkehrswende | Mit: RWI; Quellen: forsa (2021); Destatis (2022b)

Tabelle C.1 wird ein Vergleich zur Alterstruktur der 30- bis 60-Jährigen in der Bevölkerung auf Basis des Mikrozensus für das Jahr 2021 gezogen. Hier fällt auf, dass in der vorliegenden Stichprobe eine deutliche Übergewichtung der 50- bis 60-Jährigen auftritt. Diese Altersgruppe macht unter den 30- bis 60-Jährigen im Mikrozensus knapp 40 Prozent aus, in unserer Stichprobe kommt ihr jedoch eine Gewichtung von knapp 54 Prozent zu. Gleichzeitig ist die Altersgruppe von 30 bis 39 Jahren in der vorliegenden Stichprobe unterrepräsentiert. In den Mikrozensus-Daten nimmt sie einen Anteil von rund 32 Prozent ein, in der vorhandenen Stichprobe liegt ihr Anteil lediglich bei rund 17 Prozent. Der Anteil der 40- bis 49-Jährigen entspricht in dieser Stichprobe etwa dem in der Gesamtbevölkerung.

Die regionale Verteilung der Befragten entspricht relativ genau der Verteilung der Gesamtbevölkerung auf die Bundesländer entsprechend des Mikrozensus 2019. Für die Bundesländer Baden-Württemberg und Brandenburg liegen die größten Abweichungen vor. So stammen unter den Befragten 9,5 Prozent aus Baden-Württemberg, in der Bevölkerung liegt ihr Anteil jedoch bei 13,4 Prozent. Außerdem sind Befragte aus Brandenburg mit 5,8 Prozent aller Befragten überrepräsentiert. Laut Mikrozensus 2019 beträgt ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung nur 3,0 Prozent (Tabelle C.2). Einer der Gründe für die relativ starken Abweichungen könnte sein, dass sich die verfügbaren Daten über die Bevölkerungsverteilung des Mikrozensus auf die Gesamtbevölkerung beziehen, in der Umfrage jedoch lediglich 30- bis 60-Jährige befragt wurden.

Die durchschnittliche Haushaltsgröße liegt in dieser Erhebung bei 2,47 Personen und der Median beträgt

2 Personen. Im Mittel leben 0,54 Kinder im Haushalt, im Median sind es 0. In Tabelle C.3 erfolgt ein detaillierter Vergleich der Haushaltsgröße in unserer Stichprobe mit Daten des Mikrozensus 2021 für 30- bis 60-Jährige (Destatis, 2022c). Die vorliegende Befragung spiegelt die Haushaltsgröße der 30- bis 60-Jährigen in Deutschland vergleichsweise gut wider. Haushalte mit 3 oder weniger Personen sind in der Befragung leicht überrepräsentiert. Im Gegensatz dazu sind größere Haushalte, insbesondere mit 5 oder mehr Haushaltsteilnehmern, in dieser Stichprobe tendenziell unterrepräsentiert.

Des Weiteren sind in dieser Stichprobe höher gebildete Personen überrepräsentiert.² In Tabelle C.4 wird ein Vergleich der Schulabschlüsse zwischen den Befragten unserer Stichprobe und den 35- bis 65-jährigen Befragten des Mikrozensus 2021 vorgenommen.³ Diejenigen ohne Schulabschluss oder mit Haupt-/Volksschulabschluss sind in unserer Stichprobe unterrepräsentiert. So verfügen den Mikrozensus-Daten zufolge 4,5 Prozent der 35- bis 65-Jährigen über keinen Schulabschluss, in unserer Stichprobe sind es hingegen lediglich 0,7 Prozent. Außerdem beträgt der Anteil an 35- bis 65-Jährigen mit Haupt-/Volksschulabschluss laut Mikrozensus 22,0 Prozent, während dieser Anteil in unserer Befragung bei 13,1 Prozent liegt. Der Anteil der 35- bis 65-Jährigen mit mittlerer Reife wird in unserer Stich-

-
- 2 Ähnliche Beobachtungen zum Bildungsstand der Befragten wurden bereits in früheren Studien gemacht, die auf Befragungen des forsia.omninet-Panels beruhen (zum Beispiel Andor et al. 2014, 2018).
 - 3 Ein Vergleich mit Daten des Mikrozensus 2021 für 30- bis 60-Jährige ist aufgrund der Auswahl der Altersgruppen im Mikrozensus nicht möglich.

Haushaltsgröße der Befragten

Tabelle C.3

	Anteil in Stichprobe	Anteil der 30- bis 60-Jährigen nach Mikrozensus 2021
Haushalte mit 1 Person	23,1 %	20,2 %
Haushalte mit 2 Personen	35,8 %	33,7 %
Haushalte mit 3 Personen	18,9 %	17,8 %
Haushalte mit 4 Personen	17,3 %	19,0 %
Haushalte mit 5 und mehr Personen	5,0 %	9,3 %

Höchster Schulabschluss der Befragten

Tabelle C.4

höchster Schulabschluss	Anteil in Stichprobe	Anteil der 35- bis 65-Jährigen nach Mikrozensus 2021
ohne Schulabschluss	0,7 %	4,5 %
Haupt-/Volksschulabschluss	13,1 %	22,0 %
Mittlere Reife	36,2 %	35,9 %
(Fach-)Hochschulreife	50,1 %	37,6 %

Agora Verkehrswende | Mit: RWI; Quellen: forsa (2021); Destatis (2022d)

probe relativ genau widergespiegelt. Befragte, die über eine (Fach)Hochschulreife verfügen, sind überrepräsentiert: Sie machen in unserem Datensatz etwa die Hälfte der Befragten aus, während dieser Anteil unter den 35- bis 65-Jährigen im Mikrozensus 2021 37,6 Prozent beträgt. Der Akademiker:innenanteil in unserer Stichprobe beträgt 30,6 Prozent.

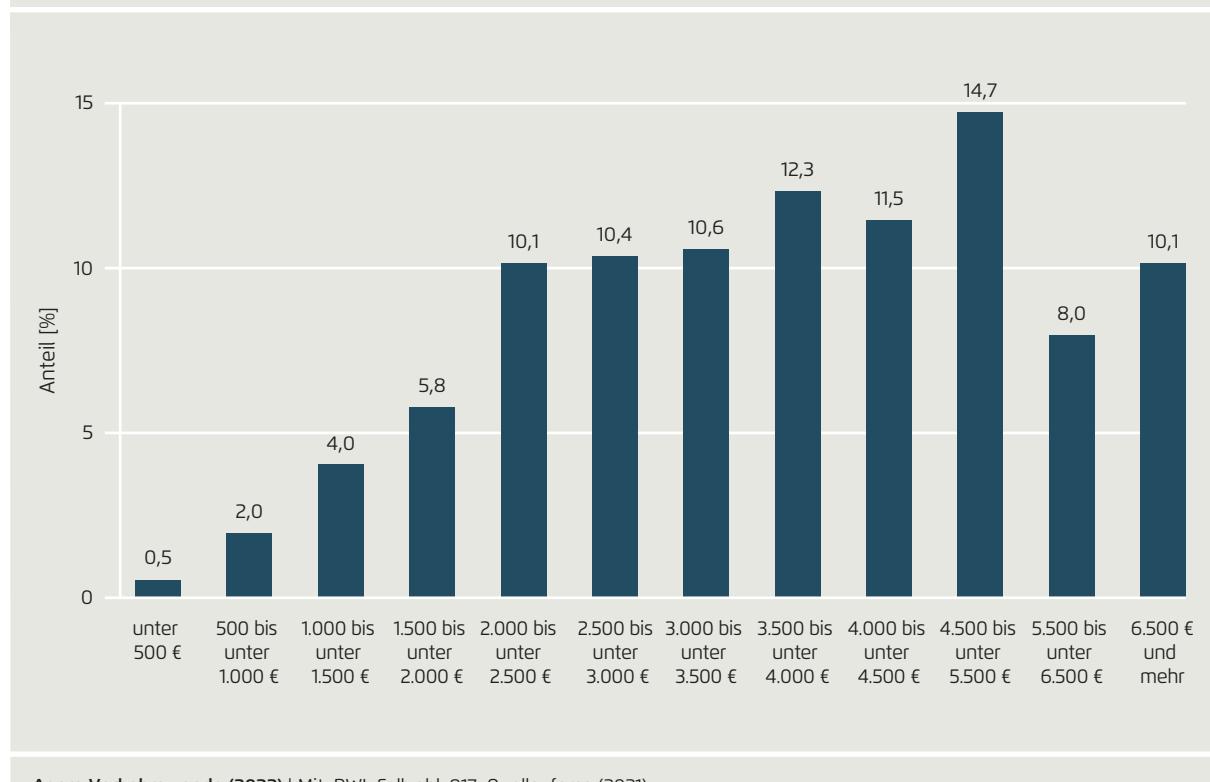
Die Angaben zum monatlichen Nettohaushaltseinkommen sind in Abbildung C.2 dargestellt. Das Medianeinkommen liegt in dem Bereich von 3.500 bis unter 4.000 Euro. Von den insgesamt 1.016 Haushalten, die den Fragebogen bis zu der entsprechenden Frage beantwortet haben, entschlossen sich 99 dazu, keine Angabe zu ihrem aktuellen Einkommen zu machen.

kommen liegt in dem Bereich von 3.500 bis unter 4.000 Euro. Von den insgesamt 1.016 Haushalten, die den Fragebogen bis zu der entsprechenden Frage beantwortet haben, entschlossen sich 99 dazu, keine Angabe zu ihrem aktuellen Einkommen zu machen.

In Tabelle C.5 werden aus den einzelnen Einkommenskategorien des Mikrozensus 2021 und der Stichprobe übergeordnete Kategorien gebildet und die Anteile

Haushaltsnettoeinkommen der Befragten

Abbildung C.2



Agora Verkehrswende (2022) | Mit: RWI; Fallzahl: 917; Quelle: forsa (2021)

Haushaltsnettoeinkommen der Befragten

Tabelle C.5

Haushaltsnettoeinkommen	Anteil in Stichprobe	Anteil an der Gesamtbevölkerung nach Mikrozensus 2021
unter 500 Euro	0,6 %	1,9 %
500 bis unter 1.000 Euro	2,0 %	7,5 %
1.000 bis unter 1.500 Euro	4,0 %	11,8 %
1.500 bis unter 2.000 Euro	5,8 %	13,8 %
2.000 bis unter 2.500 Euro	10,1 %	13,3 %
2.500 bis unter 3.000 Euro	10,4 %	10,3 %
3.000 bis unter 3.500 Euro	10,6 %	8,9 %
3.500 bis unter 4.000 Euro	12,3 %	7,3 %
4.000 Euro und mehr	44,3 %	25,1 %

Agora Verkehrswende | Mit: RWI; Quellen: forsa (2021), Destatis (2022e)

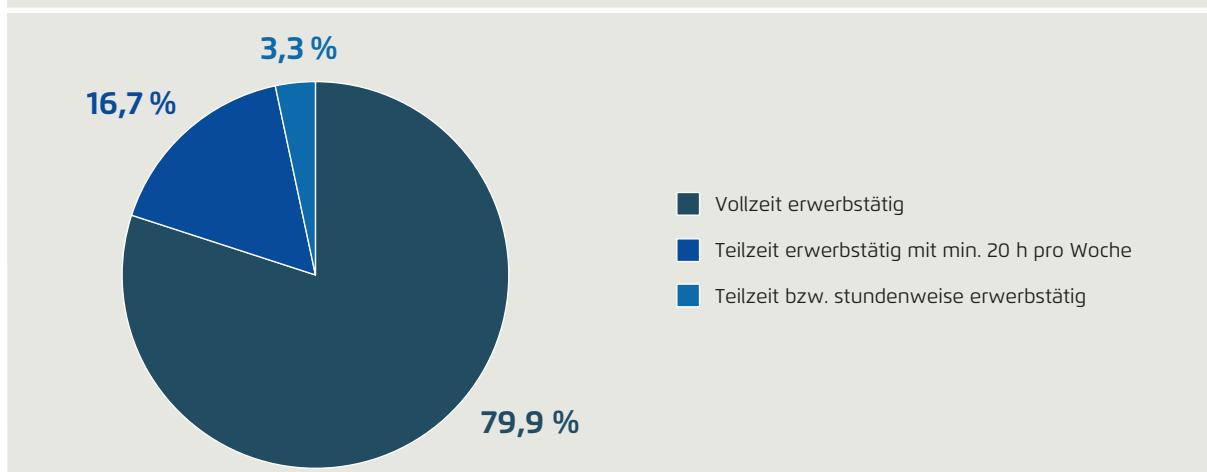
miteinander verglichen.⁴ In der vorliegenden Stichprobe sind Personen mit einem niedrigen Haushaltsnettoeinkommen unterrepräsentiert und Personen mit einem hohen Haushaltsnettoeinkommen, insbesondere solche mit einem Haushaltsnettoeinkommen von über 4.000 Euro, überrepräsentiert. Es ist davon auszugehen, dass die Einkommensunterschiede zwischen der Stichprobe

und der deutschen Bevölkerung zum Teil auf die bewusst gewählte Einschränkung der Stichprobe auf Personen im Alter von 30 bis 60 Jahren zurückzuführen sind.

In der Stichprobe sind etwa 90 Prozent der Befragten erwerbstätig. Im Vergleich dazu sind in der Bevölkerung laut Mikrozensus 2021 rund 84 Prozent der 30- bis 60-Jährigen erwerbstätig (Destatis, 2022a). Von den Erwerbstägigen der Stichprobe sind 79,9 Prozent Vollzeit erwerbstätig, 16,7 Prozent arbeiten in Teilzeit mindestens 20 Wochenstunden und 3,3 Prozent arbeiten weniger als 20 Wochenstunden in Teilzeit (Abbildung C.3).

Anteil der Vollzeit Erwerbstägen an der Gesamtheit der erwerbstägen Personen

Abbildung C.3



Agora Verkehrswende (2022) | Mit: RWI; Fallzahl: 902; Quelle: forsa (2021)

3 | Allgemeine Informationen zum Hauptauto

Im Folgenden präsentieren wir allgemeine Informationen zum jeweils meistgenutzten Auto der Haushalte. Die zugrunde liegenden Fragen wurden allen Teilnehmenden gestellt, die mindestens ein Auto besitzen. In der Befragung wurden dieselben Daten für bis zu drei Autos eines Haushalts abgefragt. Hier beschränken wir uns auf die Angaben zu dem Auto, welches die Teilnehmenden als ihr meistgenutztes Auto ausgewählt haben.

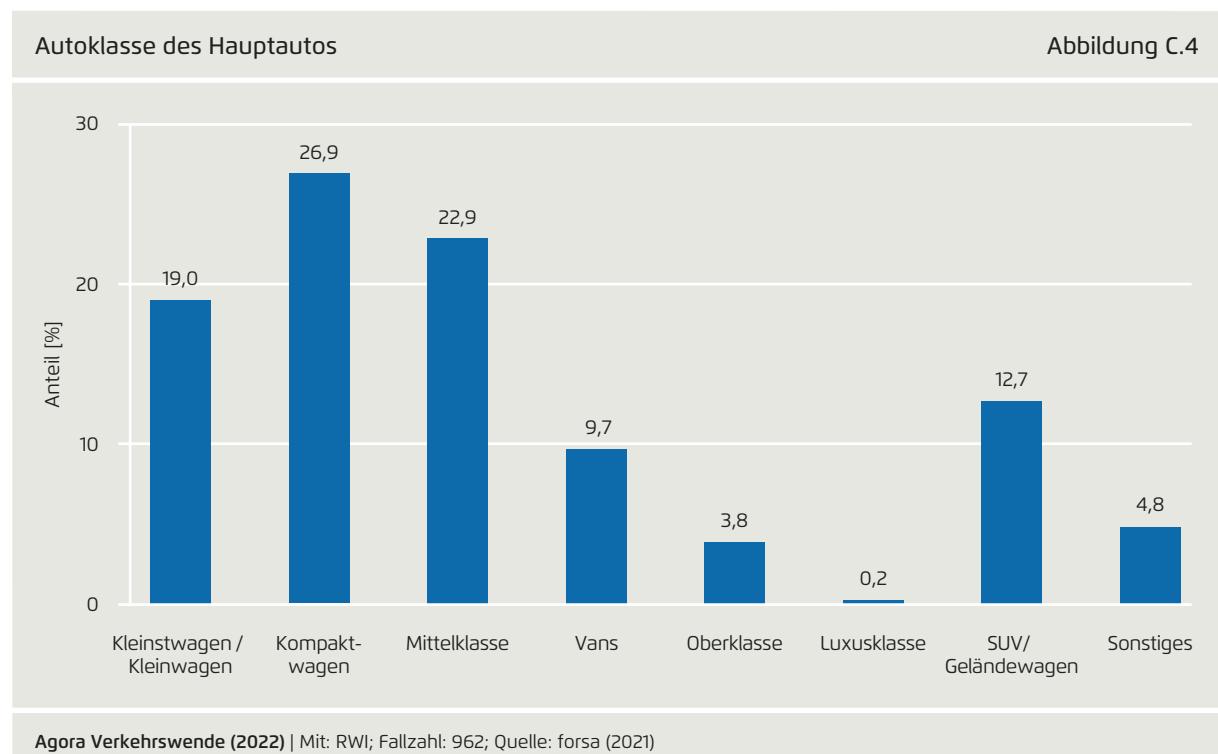
In Kapitel 4.1 des Teilberichts A wurden die Angaben zu der Autoklasse, dem Antrieb und den gefahrenen Kilometern pro Jahr des meistgenutzten Autos bereits vorgestellt. Die Verteilung der Autoklassen ist noch einmal in Abbildung C.4 dargestellt.

Für die Antriebsarten zeigt sich, dass Elektrofahrzeuge (3,0 Prozent) und Plug-in-Hybride (2,4 Prozent) in der Stichprobe nur einen kleinen Anteil stellen, während Benziner (56,8 Prozent) und Diesel (33,3 Prozent) circa 90 Prozent des Autobestands ausmachen. Die gefahrenen Kilometer pro Jahr betragen im arithmetischen Mittel 18.695, mit einem Median von 13.000 Kilometern.

Zusätzlich dazu wurden die Teilnehmenden nach dem Baujahr und dem Jahr gefragt, in welchem sie das Auto gekauft beziehungsweise zur Verfügung gestellt bekommen haben (nachfolgend als Kaufjahr bezeichnet). Für das Baujahr liegt das arithmetische Mittel im Jahr 2013 und der Median liegt im Jahr 2015 (Abbildung C.5). Für das Kaufjahr ergibt sich ein arithmetisches Mittel im Jahr 2016 und ein Median im Jahr 2018 (Abbildung C.6).

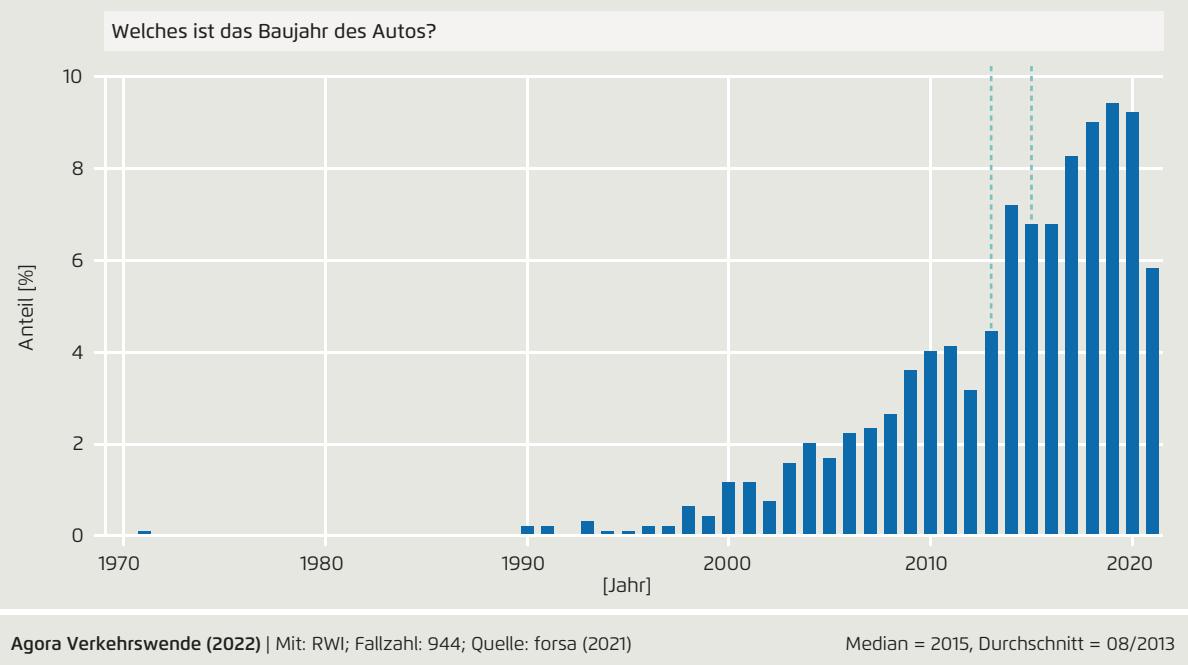
Als Nächstes wurden die Teilnehmenden gefragt, wie lange sie das jeweilige Auto voraussichtlich noch nutzen werden. Das arithmetische Mittel liegt bei 5,8 Jahren, der Median liegt bei 5 Jahren. Circa 20 Prozent der Befragten gaben „weiß nicht / keine Angabe“ an. In Abbildung C.7 sind die Angaben veranschaulicht.

Außerdem wurden die Teilnehmenden nach dem Listenpreis und dem Anschaffungspreis zum Kaufzeitpunkt des jeweiligen Autos gefragt. Das arithmetische Mittel des Listenpreises des Hauptautos liegt bei 34.214 Euro, der Median bei 30.000 Euro. Rund 32 Prozent machten keine Angabe. Bezuglich des Anschaffungspreises liegt



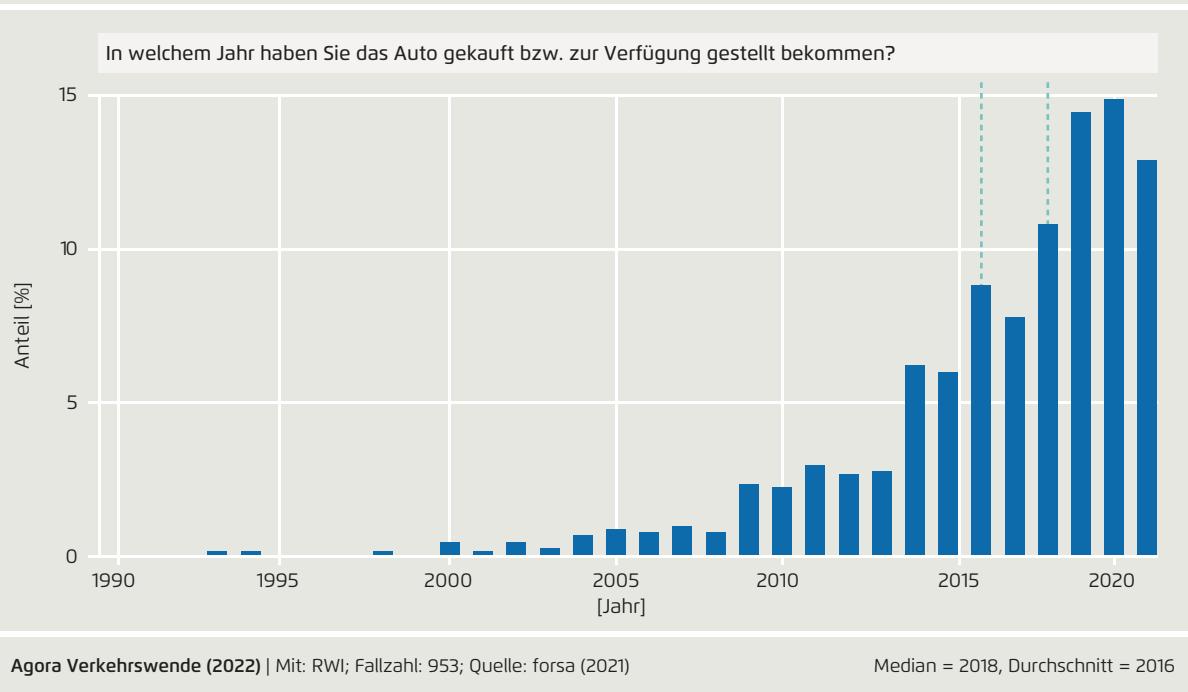
Baujahr des Hauptautos

Abbildung C.5



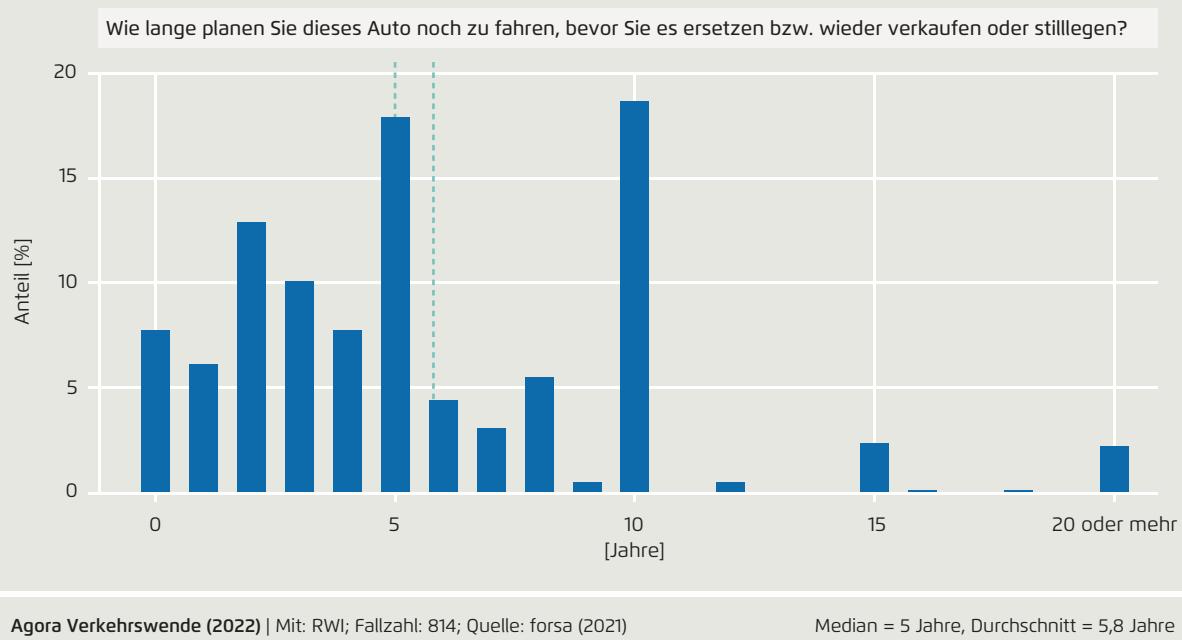
Kaufjahr des Hauptautos

Abbildung C.6



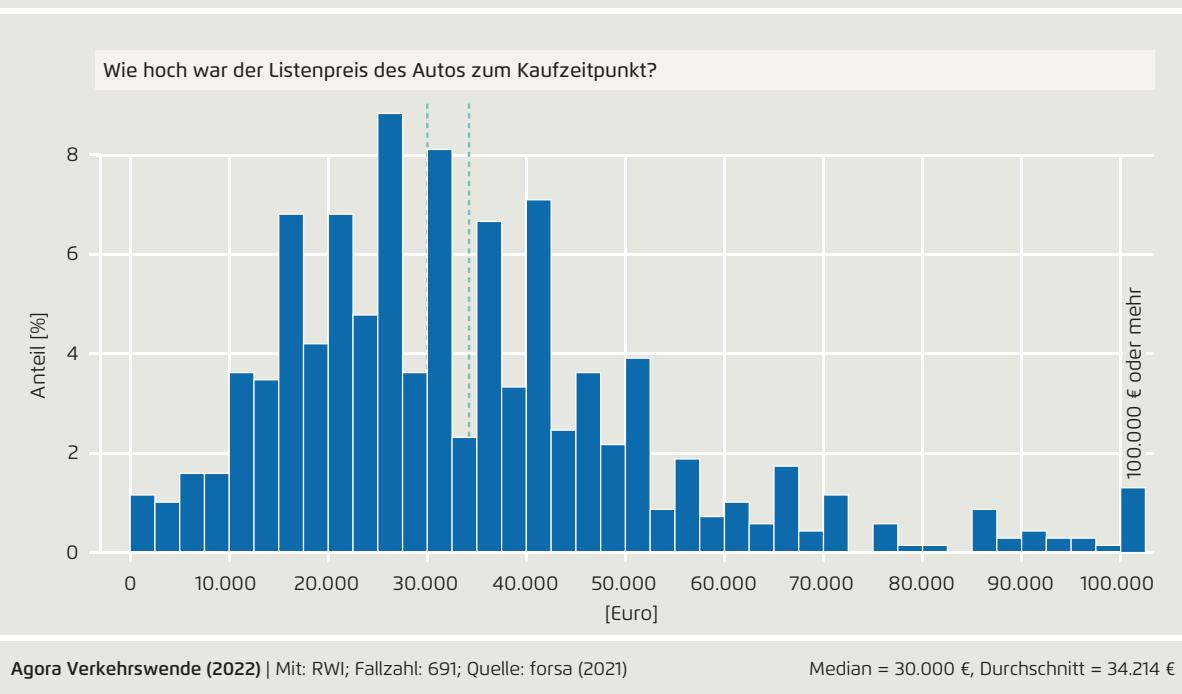
Geplante restliche Nutzungsdauer des Hauptautos

Abbildung C.7



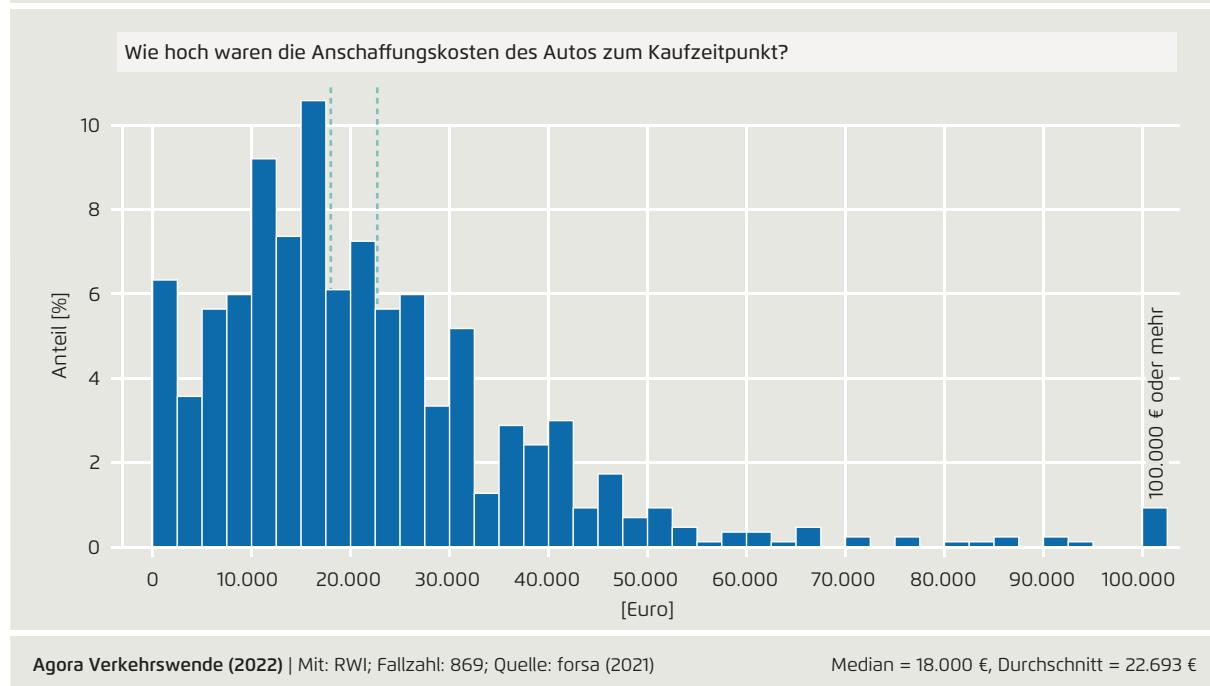
Listenpreis des Hauptautos

Abbildung C.8



Anschaffungspreis des Hauptautos

Abbildung C.9



das arithmetische Mittel bei 22.693 Euro und der Median bei 18.000 Euro. Diese Frage haben circa 14 Prozent der Befragten mit „weiß nicht / keine Angabe“ beantwortet. Die Veranschaulichung des Listenpreises findet sich in

Abbildung C.8, der Anschaffungspreis ist in Abbildung C.9 dargestellt.

4 | Anschaffung eines Autos

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse in Bezug auf Kauf, Leasing und Finanzierung eines Autos vorgestellt. In Teilbericht A (Kapitel 4.2) wurden dazu bereits die möglichen Auswirkungen einer alternativen Kfz-Steuer vorgestellt, welche nicht mehr jährlich erhoben wird, sondern einmalig in zehnfacher Höhe des jährlichen Betrags zum Zeitpunkt der Erstzulassung zu entrichten ist. Der Wortlaut dieser Frage war dabei:

Stellen Sie sich nun vor, die derzeitige Kfz-Steuer würde reformiert. Wesentliche Bemessungsgrundlage wäre weiterhin der CO₂-Ausstoß. Allerdings würde sie nicht mehr jährlich erhoben, sondern nur noch einmal zum Zeitpunkt der Erstzulassung. Die Höhe der Einmalzahlung entspräche dem Zehnfachen der bisherigen jährlichen Steuerzahlung. Wenn Sie vor der Wahl stünden sich ein neues Auto zu kaufen: Hätte eine solchermaßen geänderte Kfz-Steuer einen Einfluss auf Ihre Kaufentscheidung?

- a) Ich würde die einmalige Steuerzahlung stärker in die Kaufentscheidung miteinbeziehen als die aktuelle jährliche Steuerzahlung.

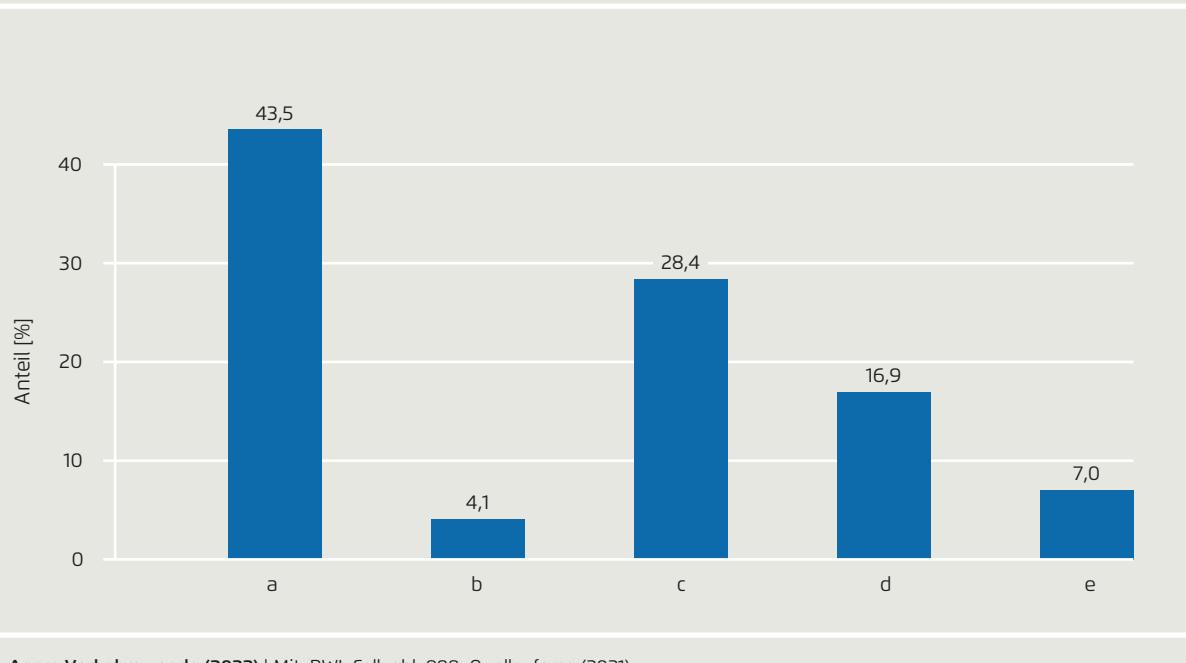
- b) Ich würde die einmalige Steuerzahlung schwächer in die Kaufentscheidung miteinbeziehen als die aktuelle jährliche Steuerzahlung.
 c) Es hätte keinen Einfluss auf meine Kaufentscheidung.
 d) Der Kauf eines neuen Autos kommt für mich grundsätzlich nicht infrage.
 e) weiß nicht/keine Angabe

In Abbildung C.10 ist die Verteilung der Antworten dargestellt. Daraus wird deutlich ersichtlich, dass ein Großteil der Befragten angab, dass sie die hohe Einmalzahlung der Kfz-Steuer beim Neukauf stärker in die Kaufentscheidung miteinbeziehen würden als die aktuelle Steuer (43,5 Prozent Zustimmung). Demgegenüber gaben lediglich 4,1 Prozent der Befragten an, dass sie die Steuer weniger in die Kaufentscheidung miteinbeziehen würden und 28,4 Prozent der Befragten antworteten, dass es überhaupt keinen Einfluss auf die Kaufentscheidung hätte.

Wie bereits in Teilbericht A diskutiert, deuten diese Ergebnisse darauf hin, dass die Kfz-Steuer infolge ihrer derzeitigen jährlichen Erhebungsform bei der Kaufent-

Antworten auf die Frage zur Auswirkung eines alternativen Kfz-Steuermodells

Abbildung C.10



scheidung nicht stark wahrgenommen wird und damit wahrscheinlich eine weniger starke Lenkungswirkung aufweist, als es bei der Erhebung einer Einmalzahlung zum Kaufzeitpunkt der Fall sein könnte.

Im Folgenden wird die Rolle der Kfz-Steuer bei der Anschaffung eines Autos genauer analysiert, außerdem werden andere Faktoren, die Kauf- beziehungsweise Leasingentscheidung beeinflussen könnten, betrachtet.

5,7 Prozent der Befragten gaben an, dass sie kein Auto besitzen („Nicht-Autobesitzer:innen“). Zunächst stellen wir die Ergebnisse zweier Fragen vor, die speziell dieser Gruppe gestellt wurden. In der ersten Frage wurden die Teilnehmenden gefragt, ob sie jemals darüber nachgedacht haben, ein Auto zu kaufen beziehungsweise zu leasen/finanzieren. Von den Befragten gaben 51,7 Prozent an, dass sie noch nie über die Anschaffung eines Autos nachgedacht haben. Über die Anschaffung nachgedacht haben 25,9 Prozent der Nicht-Autobesitzer:innen und die übrigen 22,4 Prozent besaßen in der Vergangenheit ein Auto, haben es jedoch verkauft oder abgegeben (Abbildung C.11).

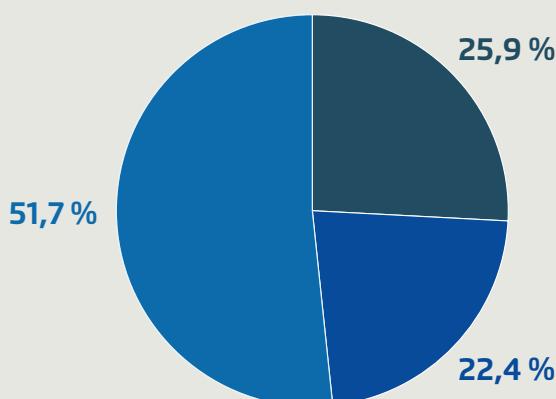
Diejenigen, die über die Anschaffung nachgedacht, sich dann aber kein Auto gekauft oder geleast haben, wurden im Nachgang gefragt, ob sie vor ihrer Entscheidung über den Autokauf die zukünftigen laufenden Kosten des Autofahrens berechnet haben. Aufgrund dieser Filterung wurden lediglich 15 Personen befragt, weshalb die nachfolgenden Ergebnisse mit großer Vorsicht zu betrachten sind. 46,7 Prozent der Befragten gaben an, die laufenden Kosten nicht berücksichtigt zu haben. Somit haben insgesamt 53,3 Prozent die laufenden Kosten berechnet. Für 13,3 Prozent der Befragten hatten die laufenden Kosten keine Auswirkung auf die Entscheidung, kein Auto zu kaufen beziehungsweise zu leasen. Die restlichen 40,0 Prozent haben sich wegen der Berechnung der zukünftigen laufenden Kosten gegen die Anschaffung eines Autos entschieden (Abbildung C.12).

4.1 Autobesitzer:innen

Die Ergebnisse des folgenden Abschnitts beziehen sich auf Fragen, welche an Personen, die mindestens ein Auto besitzen, zu der Kaufentscheidung bezüglich ihres aktuellen Autos gestellt wurden.

Nicht-Autobesitzer:innen: Frage danach, ob jemals über die Anschaffung eines Autos nachgedacht wurde

Abbildung C.11

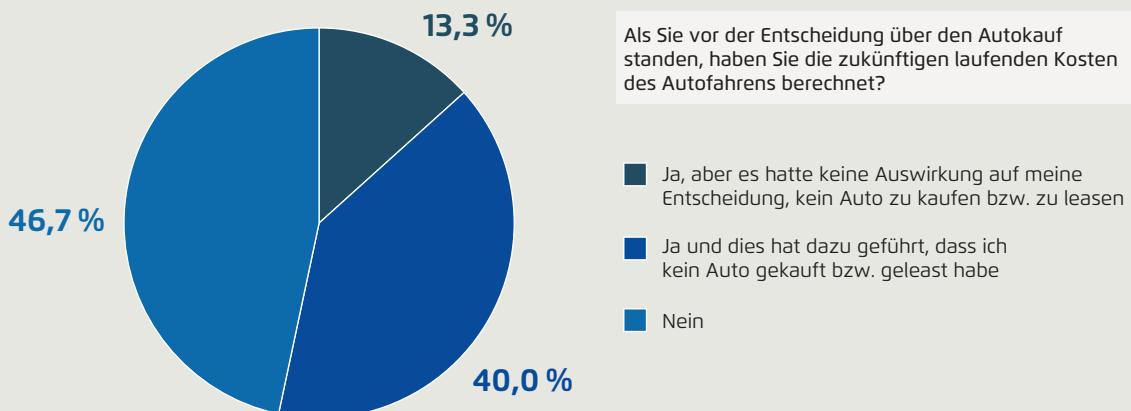


Haben Sie jemals darüber nachgedacht, ein Auto zu kaufen bzw. zu leasen/finanzieren?

- Ja, aber ich hatte mir dann kein Auto gekauft/geleast
- Ja und ich hatte mir ein Auto gekauft/geleast, es aber im Nachgang wieder verkauft/abgegeben
- Nein

Nicht-Autokäufer:innen, die über Autokauf nachgedacht haben: Berechnung der zu erwartenden laufenden Kosten vor der Entscheidung gegen den Autokauf

Abbildung C.12



Agora Verkehrswende (2022) | Mit: RWI; Fallzahl: 15; Quelle: forsa (2021)

Zunächst wurden die Autobesitzer:innen gefragt, ob sie vor ihrer Kaufentscheidung für ihr Auto die zukünftigen laufenden Kosten des Autofahrens berücksichtigt haben. Dabei wurden nur diejenigen Teilnehmenden befragt, welche mindestens einen Privatwagen im Haushalt haben, das heißt Personen, die nur über Dienst- oder Firmenwagen verfügen, wurden nicht berücksichtigt. Hier gaben 40,0 Prozent der Befragten an, die laufenden Kosten nicht berechnet zu haben. Für 34,7 Prozent hatte die Berechnung keine Auswirkung auf die Entscheidung über die Autoanschaffung. Bei 25,2 Prozent hat die Berechnung der laufenden Kosten dazu geführt, dass sie sich für ein bestimmtes Auto entschieden haben (Abbildung C.13).

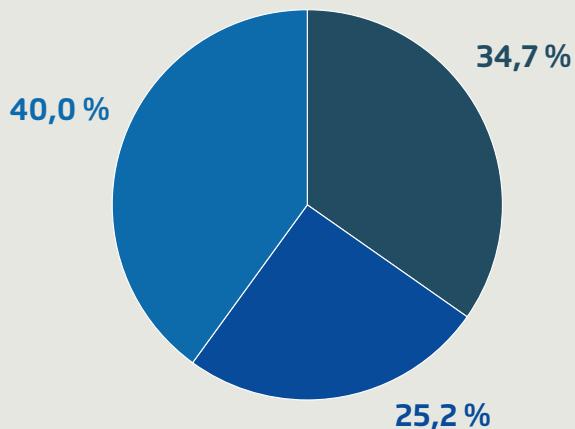
Weitergehend wurden die Autobesitzer:innen – nun auch diejenigen, die ausschließlich über Dienst- oder Firmenwagen verfügen – gefragt, ob sie vor ihrer Entscheidung über die Anschaffung ihres Autos verschiedene Fahrzeugmodelle beziehungsweise verschiedene Fahrzeugkonfigurationen/Ausstattungsvarianten hinsichtlich ihrer zukünftigen laufenden Kosten (zum Beispiel Kraftstoffkosten) miteinander verglichen haben. Dabei gaben 45,8 Prozent an, dies nicht getan zu haben. Die restlichen 54,2 Prozent teilen sich auf in 22,2 Pro-

zent, die „Ja“ angegeben haben, und in 32,0 Prozent, die „Ja, aber keine systematischen Vergleichsrechnungen angestellt“ ausgewählt haben (Abbildung C.14).

Diejenigen Personen, die in der vorangegangenen Frage nicht „Nein“ oder „weiß nicht/keine Angabe“ gewählt haben und somit verschiedene Fahrzeugausrüstungen und -modelle miteinander verglichen haben, wurden als Nächstes gefragt, inwiefern dieser Vergleich ihre Autowahl beeinflusst hat (Abbildung C.15). Dabei fällt insbesondere auf, dass 35,9 Prozent angaben, ein neueres Auto aufgrund des Vergleichs gewählt zu haben. Demgegenüber haben lediglich 4,9 Prozent ein älteres Auto gewählt. Ein kleineres und leichteres Auto haben 19,4 Prozent der Befragten gewählt, ein größeres und schwereres 4,1 Prozent. 16,1 Prozent haben ein weniger leistungsstarkes Auto gewählt und 9,0 Prozent wiederum ein leistungsstärkeres. Für eine andere Antriebsart aufgrund des Vergleichs haben sich 14,7 Prozent der Befragten entschieden. 25,1 Prozent wurden in ihrer Wahl für ein bestimmtes Auto nicht durch den Vergleich beziehungsweise die Berechnung beeinflusst. 6,1 Prozent haben „Sonstiges“ und 2,2 Prozent haben „weiß nicht/keine Angabe“ gewählt.

Autobesitzer:innen: Berechnung der zu erwartenden laufenden Kosten vor der Entscheidung zum Autokauf

Abbildung C.13



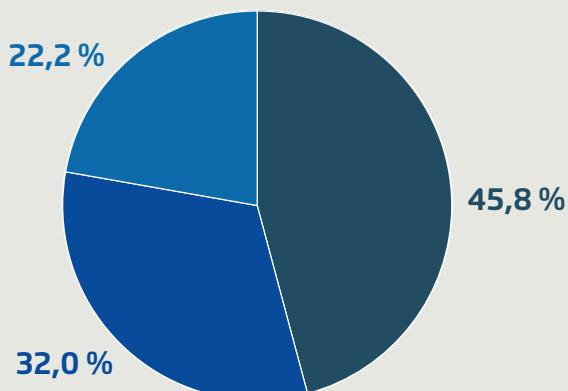
Als Sie vor der Entscheidung über den Autokauf standen, haben Sie die zukünftigen laufenden Kosten des Autofahrens berechnet?

- Ja, aber es hatte keine Auswirkung auf meine Entscheidung, das Auto zu kaufen bzw. zu leasen
- Ja und dies hat dazu geführt, dass ich mich für ein bestimmtes Auto entschieden habe
- Nein

Agora Verkehrswende (2022) | Mit: RWI; Fallzahl: 884; Quelle: forsa (2021)

Autobesitzer:innen: Vergleich verschiedener Fahrzeugmodelle/-konfigurationen hinsichtlich ihrer zukünftigen laufenden Kosten vor Autokauf

Abbildung C.14



Haben Sie da verschiedene Fahrzeugmodelle bzw. verschiedene Fahrzeugkonfigurationen/Ausstattungsvarianten hinsichtlich Ihrer zukünftigen laufenden Kosten (z.B. Kraftstoffkosten) miteinander verglichen?

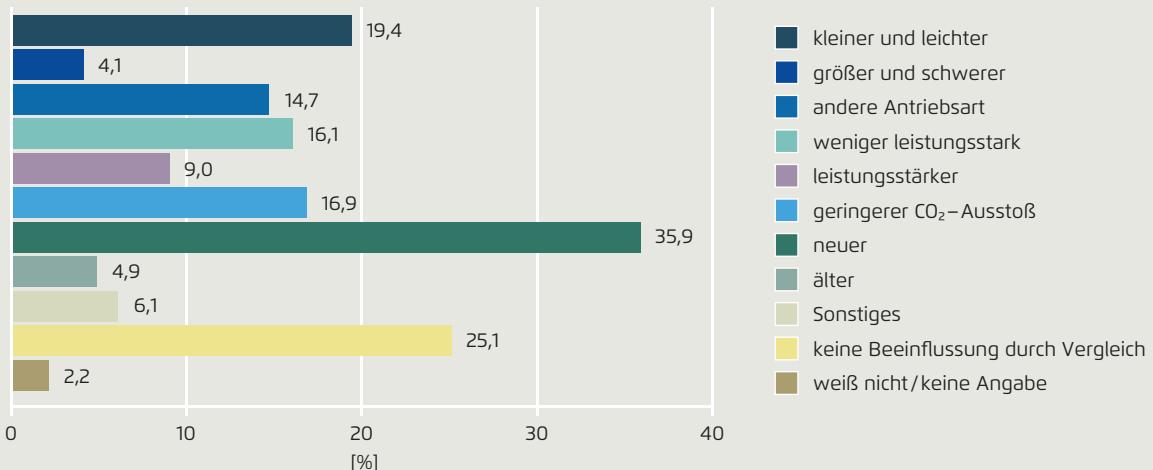
- Nein
- Ja, aber keine systematischen Vergleichsrechnungen angestellt
- Ja, ich habe die zu erwartenden Kosten verglichen

Agora Verkehrswende (2022) | Mit: RWI; Fallzahl: 941; Quelle: forsa (2021)

Autobesitzer:innen, die verschiedene Fahrzeugausstattungen und -modelle miteinander verglichen haben: Auswirkungen des Kostenvergleichs auf Autowahl
(Mehrfachnennung möglich)

Abbildung C.15

Inwiefern hat dieser Vergleich Ihre Wahl beeinflusst?

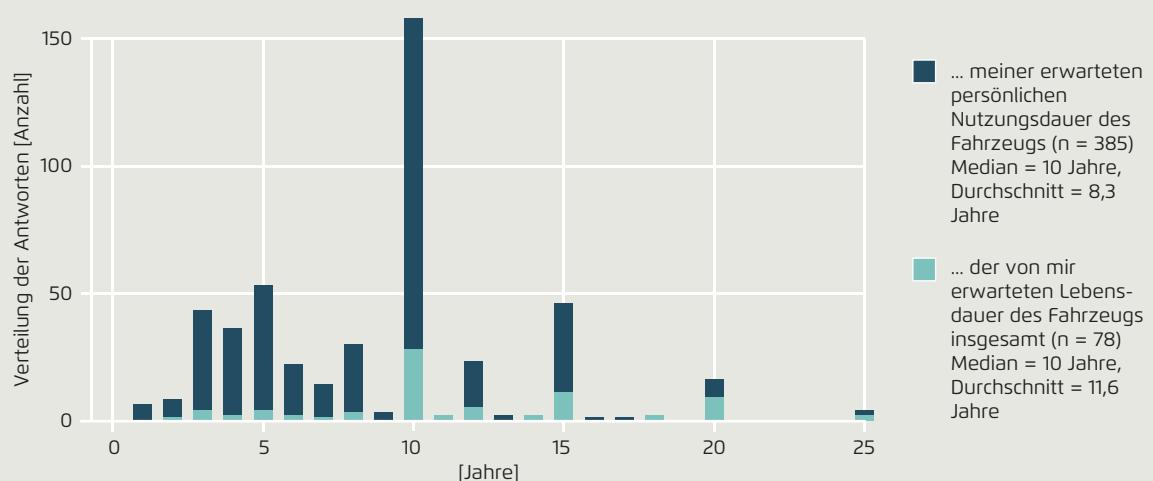


Agora Verkehrswende (2022) | Mit: RWI; Fallzahl: 510; Quelle: forsa (2021)

Autobesitzer:innen, die verschiedene Fahrzeugausstattungen und -modelle miteinander verglichen haben: Angenommene Nutzungsdauer bei Kostenvergleich

Abbildung C.16

Welche Nutzungsdauer haben Sie bei Ihren Überlegungen angenommen (in etwa)? Diese Nutzungsdauer entspricht ... ?



Agora Verkehrswende (2022) | Mit: RWI; Fallzahl: 463; Quelle: forsa (2021)

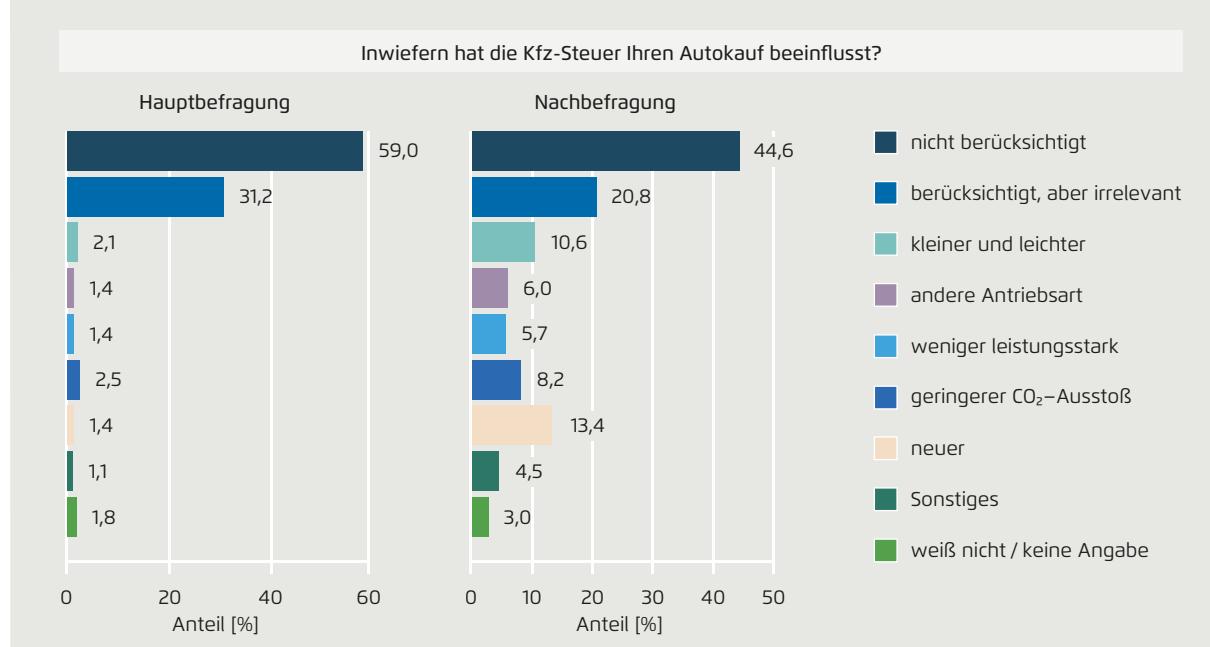
Als Nächstes wurde die gleiche Personengruppe gefragt, welche angenommene Nutzungsdauer dem Kostenvergleich zugrunde lag und ob diese Nutzungsdauer der erwarteten persönlichen Nutzungsdauer oder der erwarteten Lebensdauer des Autos entsprach. Die Ergebnisse dazu sind in Abbildung C.16 aufgeführt. Es fällt auf, dass 158 von den 463 Befragten eine Nutzungsdauer von 10 Jahren angenommen haben. Dies entspricht einem Anteil von 34,1 Prozent und stellt den Median dar. Nutzungsdauern von 5 und 15 Jahren wurden als nächsthäufigstes genannt, mit circa 11 beziehungsweise 10 Prozent. Das arithmetische Mittel liegt bei 8,8 Jahren. Bei 83,1 Prozent der Befragten entspricht die angenommene Nutzungsdauer der erwarteten persönlichen Nutzungsdauer des Autos. Hier liegt das arithmetische Mittel bei 8,3 Jahren. Die restlichen 16,9 Prozent gingen von der insgesamt erwarteten Lebensdauer des Autos aus, dort liegt das arithmetische Mittel bei 11,6 Jahren.

Zusätzlich zu dem Einfluss der laufenden Kosten des Autobesitzes auf den Autokauf generell ist, wie oben bereits erwähnt, insbesondere die Auswirkung der Kfz-Steuer auf die Kaufentscheidung von Interesse. Vor diesem Hintergrund wurden Personen, deren Hauptauto ein Privatwagen ist, gefragt, inwiefern die Kfz-Steuer im aktuellen Steuersystem ihren Autokauf beeinflusst hat. Die Ergebnisse dazu sind in Abbildung C.17 abgebildet. Es ist sehr deutlich sichtbar, dass für die überwiegende Mehrheit (über 90 Prozent) der Befragten die Kfz-Steuer den Autokauf nicht beeinflusst hat. Diese Personen haben die Steuer entweder gar nicht berücksichtigt (59,0 Prozent) oder sie haben sie zwar berücksichtigt, aber sie spielte letztendlich keine Rolle (31,2 Prozent). Eine Lenkungswirkung der Steuer hin zu kleineren, weniger leistungsstarken oder emissionsärmeren Autos wurde nur von insgesamt 6 Prozent der Befragten angegeben.

Da es bei der Implementierung der Befragung zu einem Filterfehler kam, wodurch diese Frage nur Personen aus

Autobesitzer:innen, deren Hauptauto ein Privatwagen ist:
Einfluss der Kfz-Steuer bei der Autowahl

Abbildung C.17



Agora Verkehrswende (2022) | Mit: RWI; Fallzahl: 439 (Hauptbefragung) bzw. 4.449 (Nachbefragung); Daten: Es kam während der Durchführung der Befragung zu einem „Filterfehler“ in der Auswahl der Zielgruppe für diese Frage. So wurden nur Personen mit mehr als einem Auto im Haushalt befragt, während Personen mit nur einem Wagen hier unbeabsichtigt herausgefiltert wurden („Hauptbefragung“). Daher haben wir diese Frage im Rahmen einer weiteren Umfrage für ein anderes Forschungsprojekt des RWI im Juni 2022 noch einmal gestellt („Nachbefragung“); Quelle: forsa (2021)

Haushalten mit mehr als einem Auto gestellt wurde, haben wir diese Frage im Rahmen einer weiteren Umfrage für ein anderes Forschungsprojekt des RWI im Juni 2022 noch einmal gestellt. Die Ergebnisse finden sich auf der rechten Seite von Abbildung C.17 und zeigen, dass sich die konkreten Anteile zwar unterscheiden, die grundsätzlichen Schlussfolgerungen jedoch ähnlich bleiben. So berücksichtigten in dieser Stichprobe, die größer ist und alle Altersgruppen ab 18 Jahren einschließt, 44,6 Prozent die Kfz-Steuer beim Autokauf gar nicht und 20,8 Prozent haben die Steuer zwar berücksichtigt, aber sie spielte bei der Kaufentscheidung keine entscheidende Rolle.⁵ Es

- 5 Da sich die ermittelten Anteile zwischen den beiden Befragungen zum Teil merklich unterscheiden, stellt sich die Frage, was hierfür die ausschlaggebenden Faktoren sind. Grundsätzlich in Frage kommen unter anderem ein anderer Fragebogenkontext, zeitliche Effekte, eine unterschiedliche Stichprobe, Effekte der ersten Befragung auf die zweite Befragung für Wiederbefragte. Wir haben versucht, die Effekte so weit möglich zu identifizieren, müssen aber zum Schluss kommen, dass es multifaktoriell bedingt ist. So finden sich – wenn auch kleinere – Unterschiede zwischen Haupt- und Nachbefragung, auch wenn man die Stichprobe der Nachbefragung auf die Gruppe von Befragten wie in der Hauptbefragung einschränkt (also auf Befragte, die über mehr als ein Auto im Haushalt verfügen und zwischen 30 und 60 Jahren alt sind). Des Weiteren gaben auch Wiederbefragte zum Teil andere Antworten als in der Hauptbefragung.

bestätigt sich somit, dass die Kfz-Steuer bei der Mehrzahl der Befragten die Kaufentscheidung nach eigenen Angaben nicht oder nicht maßgeblich beeinflusst hat.

Wie schon die Ergebnisse aus Teilbericht A, deuten diese Umfrageergebnisse darauf hin, dass die jährlich zu zahlende Kfz-Steuer des aktuellen Kfz-Steuersystems beim Kauf eines Autos nicht sonderlich sichtbar beziehungsweise relevant für die Kaufentscheidung ist. Zudem könnte es sein, dass die Entscheidung für den Autokauf ganz überwiegend von Faktoren wie Fahrzeugklasse, Kilometerstand und Alter geprägt ist und dass es innerhalb der in Betracht gezogenen Fahrzeuggruppe nur geringe Unterschiede bei der fälligen Kfz-Steuer gibt, die zur Entscheidung beitragen könnten.

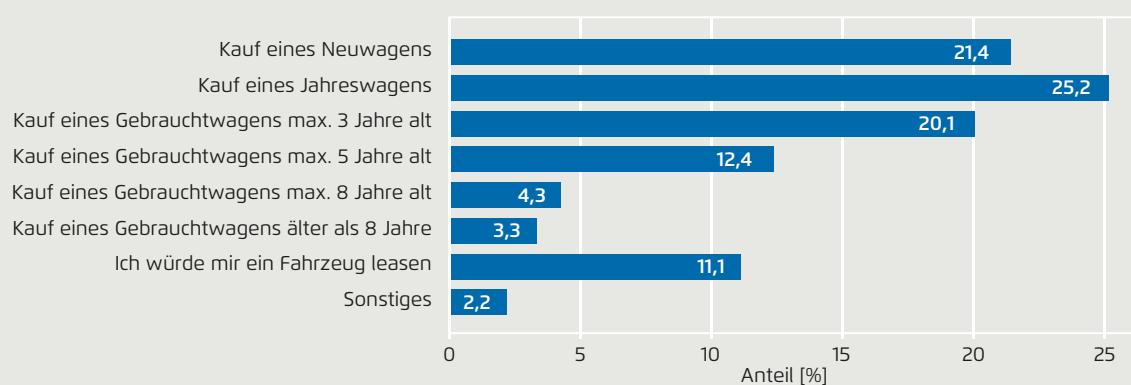
4.2 Kauf/Leasing des nächsten Autos

Nachdem im vorangegangenen Abschnitt die Ergebnisse zu den Fragen bezüglich der Kaufentscheidung für die aktuell genutzten Autos vorgestellt wurden, folgt hier nun die Auswertung der Fragen, welche sich auf die Anschaffung des nächsten Autos beziehen. Zunächst wurden alle Teilnehmenden der Umfrage gefragt, ob sie sich bei der nächsten Anschaffung eines Autos für einen Neuwagen, einen Jahreswagen, einen Gebrauchtwagen oder für ein Leasingfahrzeug entscheiden würden. Von den Befragten gab 25,2 Prozent an, sich für einen Jahreswagen

Anschaffung des nächsten Autos

Abbildung C.18

Stellen Sie sich nun vor, Ihr nächster Fahrzeugkauf bzw. Fahrzeugleasing/-finanzierung stünde bevor. Wofür würden Sie sich voraussichtlich entscheiden?



zu entscheiden. Weitere 21,4 Prozent würden sich einen Neuwagen anschaffen. Ungefähr 40 Prozent würden sich für einen Gebrauchtwagen entscheiden, die meisten davon allerdings nur für Gebrauchtwagen, die maximal fünf Jahre alt sind. Außerdem gaben 11,1 Prozent an, dass ihr nächstes Auto ein Leasingfahrzeug sein würde. Die genauen Ergebnisse finden sich in Abbildung C.18.

Im Anschluss an diese Frage wurden die Teilnehmenden gefragt, welche Antriebsart sie für ihr nächstes Auto wählen würden. Für einen Benzinmotor entschieden sich 26,0 Prozent, für einen Dieselmotor 20,0 Prozent. Knapp 28 Prozent würden ein Hybrid-Fahrzeug wählen, die meisten davon einen Plug-in-Hybrid (insgesamt 22,5 Prozent). Für einen Elektroantrieb würden sich 22,2 Prozent entscheiden, somit sogar etwas mehr als für einen Dieselmotor. Diese Ergebnisse sind in Abbildung C.19 veranschaulicht.

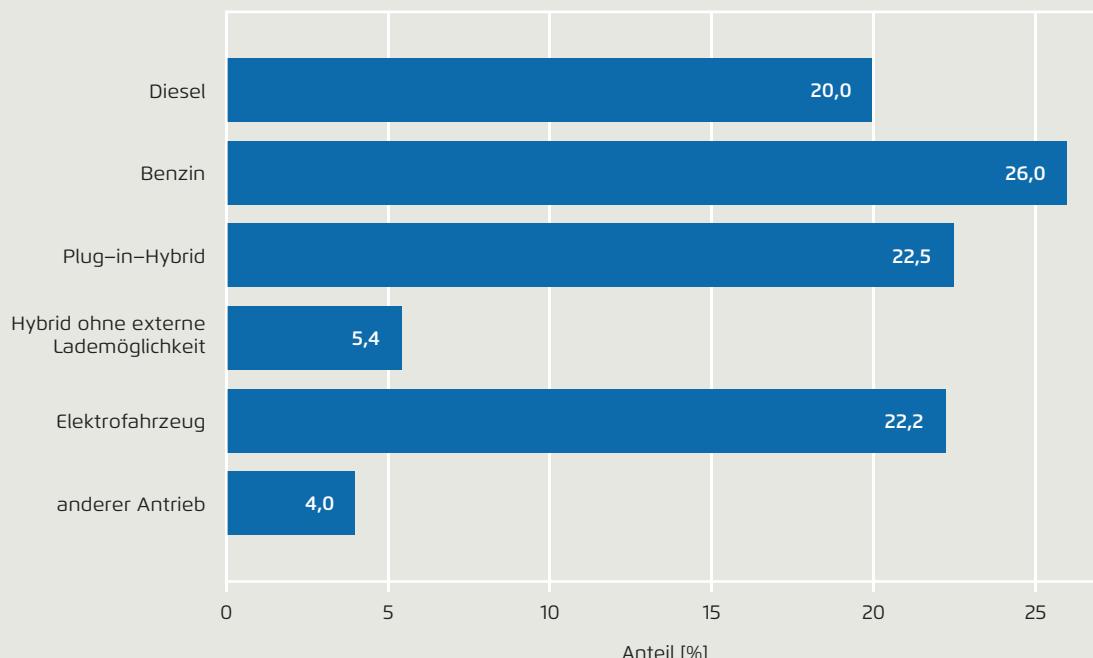
Außerdem wurde gefragt, wie viele Kilometer die Befragten voraussichtlich mit ihrem nächsten Auto zurücklegen würden, bevor sie es verkaufen oder stilllegen. Die Antworten auf diese Frage sind in Abbildung C.20 dargestellt. Das arithmetische Mittel liegt hier bei 131.258 Kilometern, der Median bei 100.000 Kilometern.

Diejenigen Personen, welche sich bei ihrem nächsten Auto für einen Verbrennungsmotor entscheiden würden (also Diesel, Benzin oder Hybrid mit oder ohne externe Lademöglichkeit), wurden im Anschluss nach ihrer Zahlungsbereitschaft für einen potenziell geringeren Verbrauch gefragt. Dafür sollten sie annehmen, dass ihr nächstes Auto bei gleichen Fahrzeugmerkmalen pro 100 Kilometer einen Liter Kraftstoff weniger verbrauchen würde, und dann angeben, welchen Mehrpreis sie bereit wären dafür zu zahlen. Im arithmetischen Mittel liegt diese Zahlungsbereitschaft bei 2.192 Euro, der Median liegt bei 1.000 Euro (Abbildung C.21). Es sei

Antrieb des nächsten Autos

Abbildung C.19

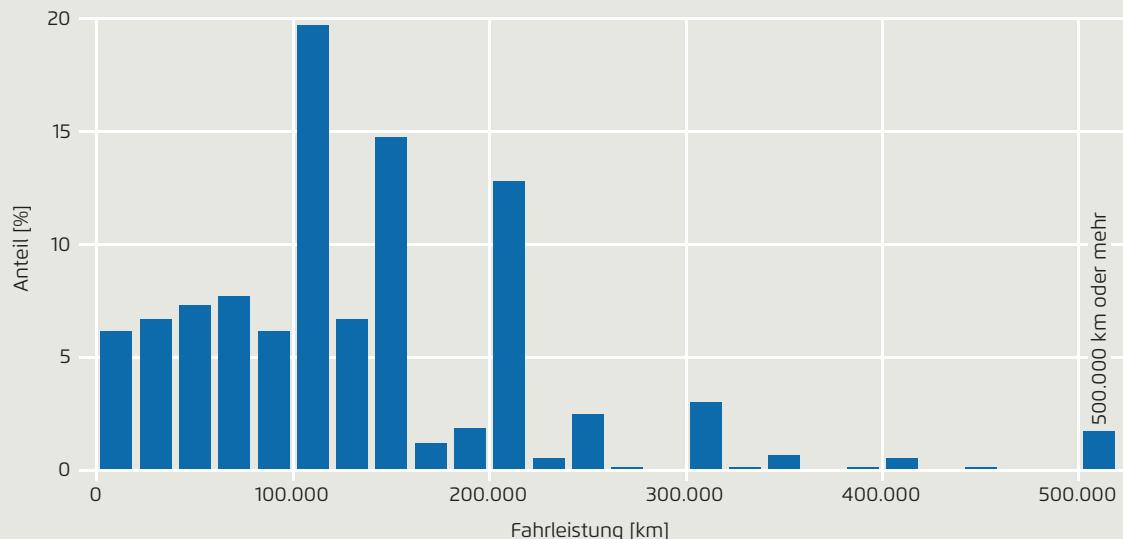
Welchen Antrieb würden Sie für dieses Fahrzeug wählen?



Voraussichtliche Fahrleistung des nächsten Autos

Abbildung C.20

Wie viele Kilometer würden Sie voraussichtlich mit diesem Auto zurücklegen, bis Sie das Fahrzeug stilllegen bzw. weiterverkaufen?



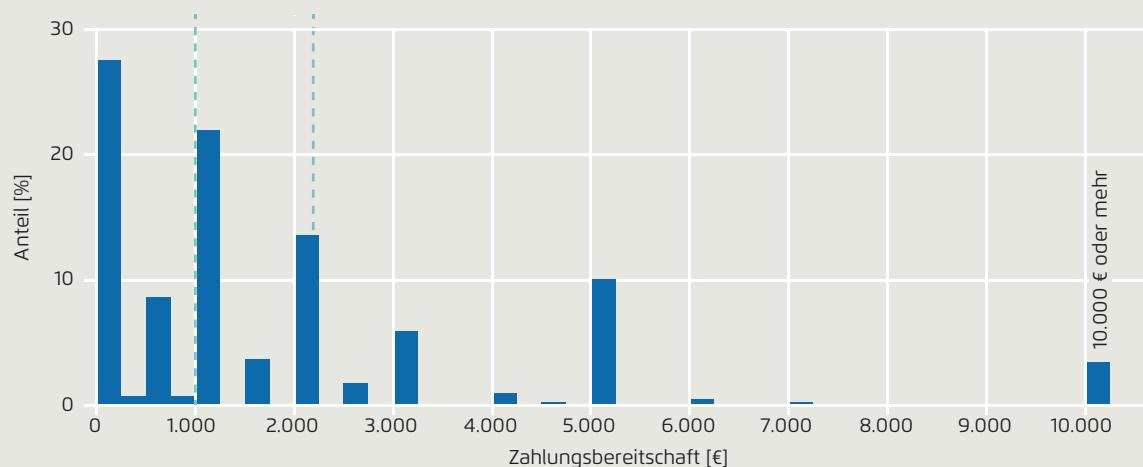
Agora Verkehrswende (2022) | Mit: RWI; Fallzahl: 768; Quelle: forsa (2021)

Median = 100.000 km, Durchschnitt = 131.258 km

Personen mit der Angabe, dass ihr nächstes Auto ein Verbrenner-Pkw sein soll:
Zahlungsbereitschaft für einen Liter geringeren Verbrauch pro 100 Kilometer

Abbildung C.21

Einmal angenommen, dieses Auto würde pro 100 km einen Liter Kraftstoff weniger verbrauchen – bei ansonsten gleichen Fahrzeugmerkmalen (Marke, Leistung, Segment, etc.): Welchen Mehrpreis wären Sie dann bereit, bei der Anschaffung dafür zu zahlen?



Agora Verkehrswende (2022) | Mit: RWI; Fallzahl: 406; Quelle: forsa (2021)

Median = 1.000 €, Durchschnitt = 2.192 €

jedoch erwähnt, dass 24,1 Prozent der Befragten eine Zahlungsbereitschaft von 0 Euro angaben und somit nicht bereit wären, einen Mehrpreis für einen um einen Liter geringeren Verbrauch zu zahlen.

Zur Einordnung dieser Werte nutzen wir ein stark vereinfachtes Rechenbeispiel, in dem wir den Median der vorraussichtlichen Fahrleistung mit dem nächsten Auto von 100.000 Kilometern (siehe Abbildung C.20) sowie einen erwarteten durchschnittlichen Kraftstoffpreis von 2 Euro pro Liter zu Grunde legen und von Unsicherheiten sowie einer möglichen Abdiskontierung zukünftiger Ersparnisse abstrahieren. In diesem Beispiel würde sich eine Ersparnis von einem Liter Verbrauch pro 100 Kilometer in einer Kostenersparnis von 2.000 Euro niederschlagen. Diese Ersparnis entspricht ungefähr dem in Abbildung C.21 angegebenen Mittelwert von 2.192 Euro. Der Median hingegen, der gegenüber Ausreißern robuster ist, läge unter diesem Wert. Bei entsprechender Abdiskontierung zukünftiger Ersparnisse dürfte der Gegenwartswert der monetären Ersparnis zwischen

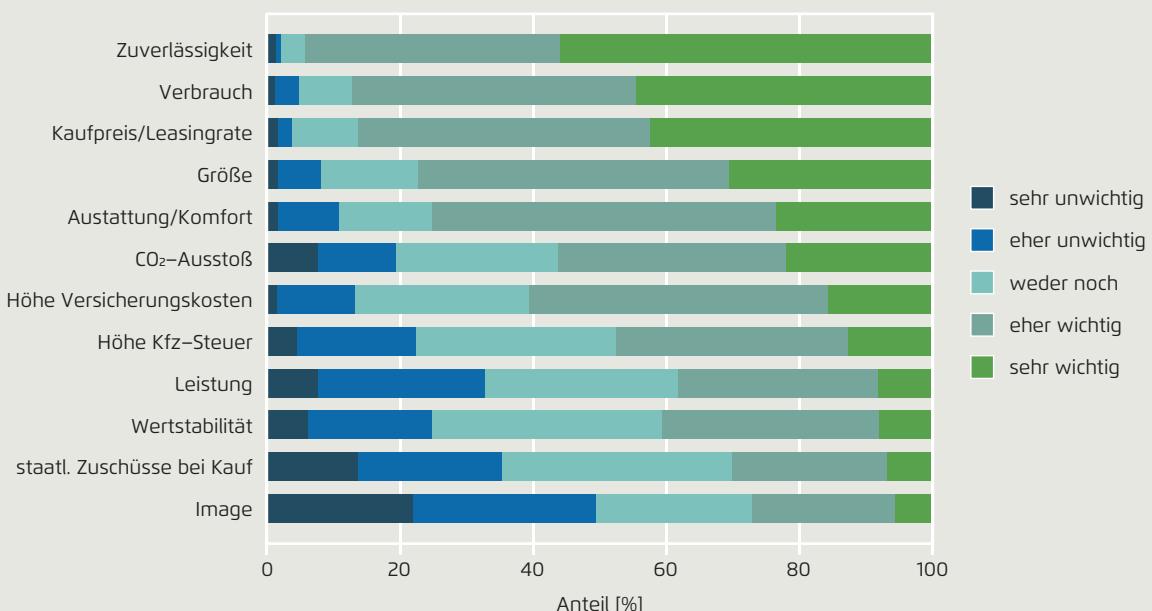
Mittelwert und Median liegen. Dies deutet darauf hin, dass die Befragten im Mittel eine relative rationale Einschätzung der Kostenersparnis aufgrund gesteigerter Effizienz vornehmen. Jedoch deuten der hohe Anteil an Null-Euro-Angaben und die zum Teil sehr hohen angegebenen Zahlungsbereitschaften auf eine hohe Spannweite der subjektiven Bewertung gesteigerter Kraftstoffeffizienz hin.

In einer weiteren Frage wurden alle Teilnehmenden gebeten, auf einer fünfstufigen Skala von „sehr unwichtig“ bis „sehr wichtig“ anzugeben, inwiefern bestimmte Faktoren ihre Auto-Kaufentscheidung beeinflussen würden. Diese Ergebnisse sind in Abbildung C.22 dargestellt und dabei nach dem Anteil der „sehr wichtig“-Angaben absteigend geordnet. Bei der Interpretation dieser Ergebnisse ist es wichtig zu berücksichtigen, dass einige der Faktoren stark voneinander abhängen können. Beispielsweise hängt die Höhe der Kfz-Steuer vom CO₂-Ausstoß und dem Hubraum ab, weshalb sie auch mit Verbrauch und Leistung zusammenhängt. Wenn zum

Bedeutung verschiedener Faktoren beim nächsten Autokauf

Abbildung C.22

Geben Sie bitte an, inwiefern die folgenden Faktoren Ihre Auto-Kaufentscheidung beeinflussen würden.



Agora Verkehrswende (2022) | Mit: RWI; Fallzahl: 1.016; Quelle: forsia (2021)

Beispiel jemandem ein geringer Verbrauch wichtig wäre, misst diese Person der Höhe der Kfz-Steuer eventuell nicht so viel Bedeutung zu, da sie in jedem Fall recht niedrig sein würde.

Es ist zu erkennen, dass Zuverlässigkeit der wichtigste Faktor für die Kaufentscheidung zu sein scheint. Danach folgen Verbrauch und Kaufpreis/Leasingrate. Nach Angabe der Befragten scheinen Image, staatliche Zuschüsse bei Kauf und Wertstabilität am wenigsten wichtig zu sein.

Verglichen mit den anderen Faktoren befindet sich die Höhe der Kfz-Steuer im unteren Mittelfeld, dennoch gaben hier immer noch knapp 50 Prozent der Befragten an, dass sie die Kfz-Steuer für eher wichtig bis sehr wichtig halten. Im Gegensatz dazu gaben – wie bereits oben ausgeführt – über 90 Prozent der Befragten für den Einfluss der Kfz-Steuer auf den Kauf des aktuellen Autos

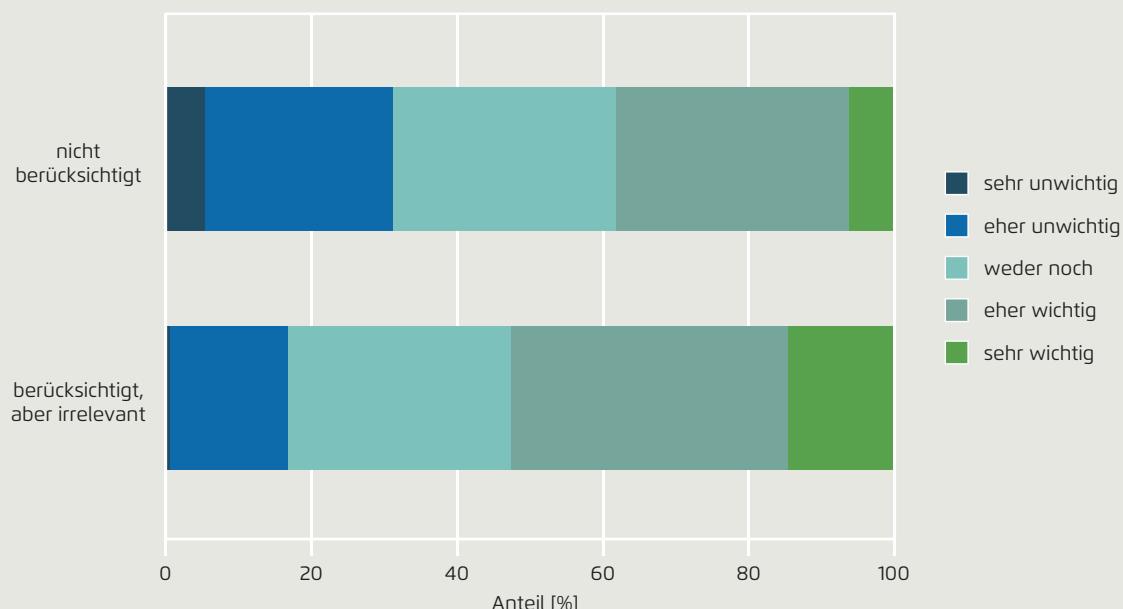
an, dass sie die Steuer entweder gar nicht berücksichtigt haben oder sie irrelevant für den Autokauf war (vgl. Abbildung C.17). In der Befragung wurde zuerst die Frage nach der Wichtigkeit der einzelnen Faktoren gestellt und dann im späteren Verlauf die Frage nach dem (tatsächlichen) Einfluss der Kfz-Steuer auf den Kauf.

Um den Zusammenhang der Ergebnisse dieser beiden Fragen weiter zu ergründen, ist in Abbildung C.23 die Einschätzung zur Wichtigkeit der Höhe der Kfz-Steuer derjenigen Personen veranschaulicht, die diese Steuer beim tatsächlichen Kauf ihres Autos nicht berücksichtigt haben oder für die sie irrelevant war. Es fällt auf, dass von denjenigen, die die Kfz-Steuer beim Autokauf gar nicht berücksichtigt hatten, circa 38 Prozent die Höhe der Kfz-Steuer für die Anschaffung eines Autos als „eher wichtig“ oder „sehr wichtig“ einstuften. Von den Befragten, die die Steuer zwar berücksichtigt, diese aber als letztlich irrelevant für die Kaufentscheidung bezeichnet

Wichtigkeit der Höhe der Kfz-Steuer beim nächsten Autokauf für Personen, für die diese Steuer beim Kauf ihres aktuell genutzten Autos irrelevant war

Abbildung C.23

Wie schätzen Personen, die die Kfz-Steuer beim Kauf ihres Autos nicht berücksichtigt haben oder für die sie irrelevant war, die Wichtigkeit der Höhe der Kfz-Steuer für den Kauf eines Autos ein?



haben, gaben sogar knapp 53 Prozent an, die Höhe der Kfz-Steuer für „eher wichtig“ oder „sehr wichtig“ zu halten. Im Einklang mit den übrigen hier vorgestellten Ergebnissen scheint es folglich so, dass die Kfz-Steuer zwar in einer abstrakten Befragungssituation als wichtig eingeschätzt wird, aber keinen starken Einfluss auf die tatsächliche Auto-Kaufentscheidung auszuüben scheint.

Wie bereits oben erwähnt, wurden die Teilnehmenden im Rahmen der Befragung nach der Höhe der Kfz-Steuer des meistgenutzten Privatwagens gefragt. Dies wurde bereits in Teilbericht A analysiert. Im Hinblick auf den Einfluss der Kfz-Steuer auf die Auto-Kaufentscheidung vergleichen wir nun die Höhe der aktuell zu zahlenden Kfz-Steuer mit der Einschätzung zur Wichtigkeit der Kfz-Steuer. Die Ergebnisse dazu sind in Abbildung C.24 zu finden. Es lässt sich kein klarer Zusammenhang erkennen: Sowohl die Befragten mit einer Kfz-Steuer bis

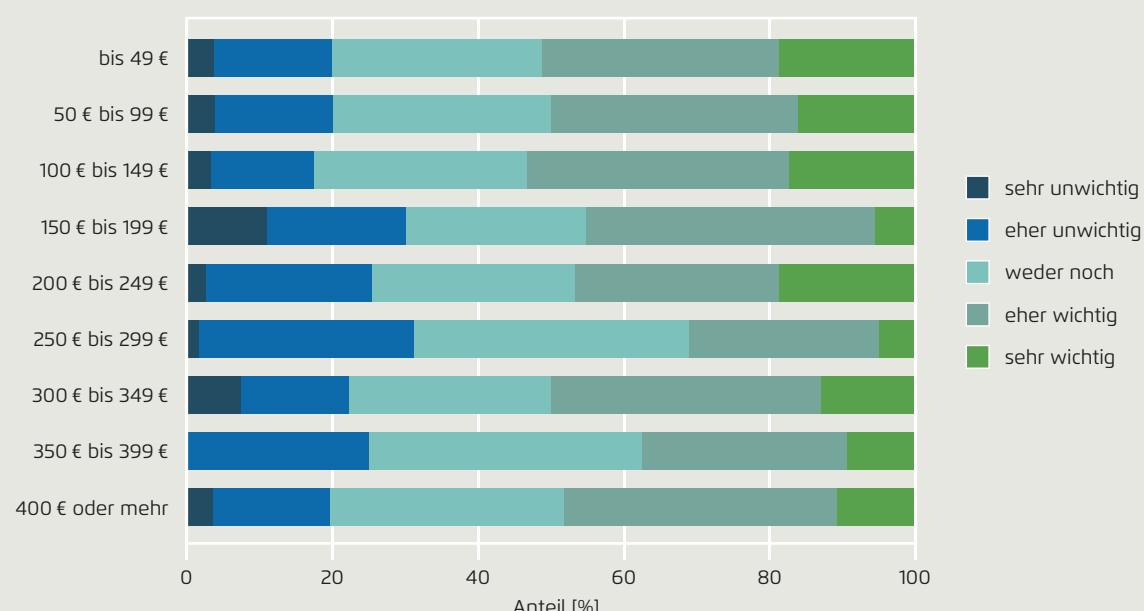
49 Euro als auch die mit einer Steuer von 400 Euro oder mehr gaben zu etwa der Hälfte an, die Höhe der Kfz-Steuer entweder für „eher wichtig“ oder „sehr wichtig“ zu halten.

Im Folgenden wird die Wichtigkeit der Kfz-Steuer für die Auto-Kaufentscheidung noch differenzierter betrachtet. Dafür haben wir die Ergebnisse bezüglich der Wichtigkeit der Kfz-Steuer (Abbildung C.22) sowohl für das Alter (Abbildung C.25) als auch für das Einkommen (Abbildung C.26) der Teilnehmenden aufgegliedert. Bezuglich des Alters scheint es so zu sein, dass die Kfz-Steuer für höhere Altersklassen der Stichprobe wichtiger ist als für jüngere. Wenn man die Teilnehmenden in verschiedene Einkommensklassen sortiert, scheint es, dass die Kfz-Steuer für Personen mit höherem Einkommen tendenziell unwichtiger ist als für Personen in niedrigeren Einkommensklassen.

Wichtigkeit der Kfz-Steuer bei nächstem Autokauf nach Höhe der Kfz-Steuer des aktuell meistgenutzten Privatwagens

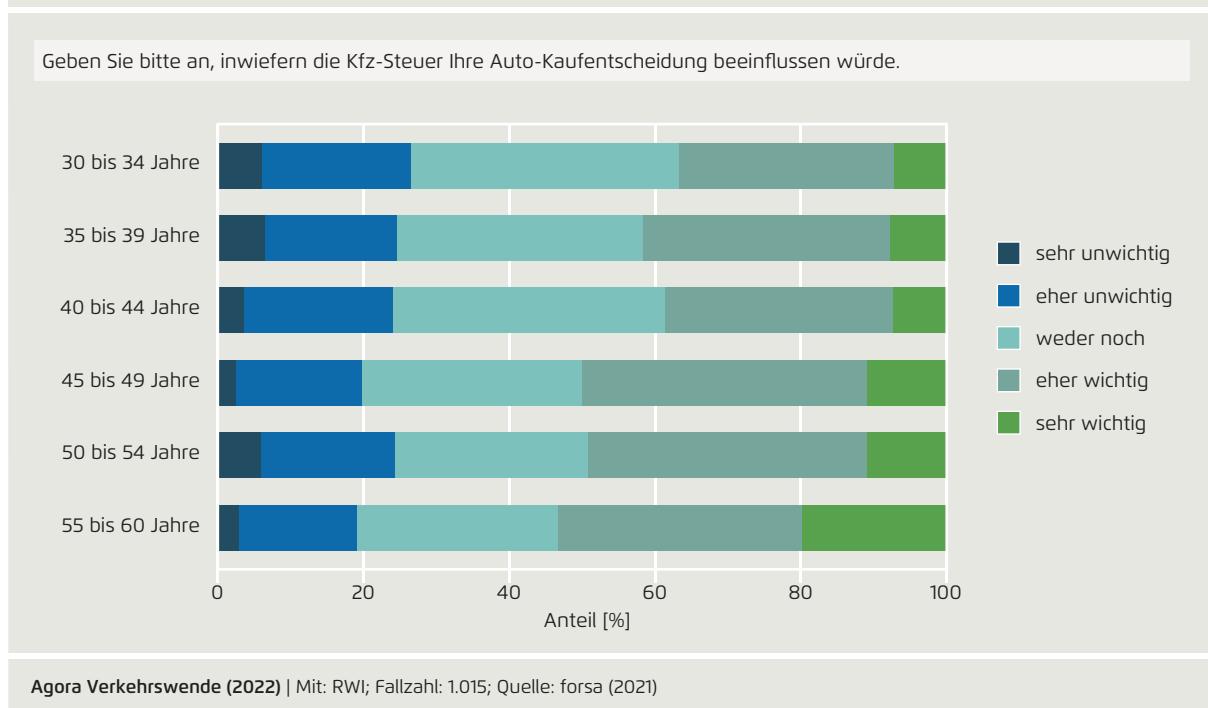
Abbildung C.24

Geben Sie bitte an, inwiefern die Kfz-Steuer Ihre Auto-Kaufentscheidung beeinflussen würde. Untergliedert nach der Höhe der aktuell zu zahlenden Kfz-Steuer für den meistgenutzten Privatwagen.



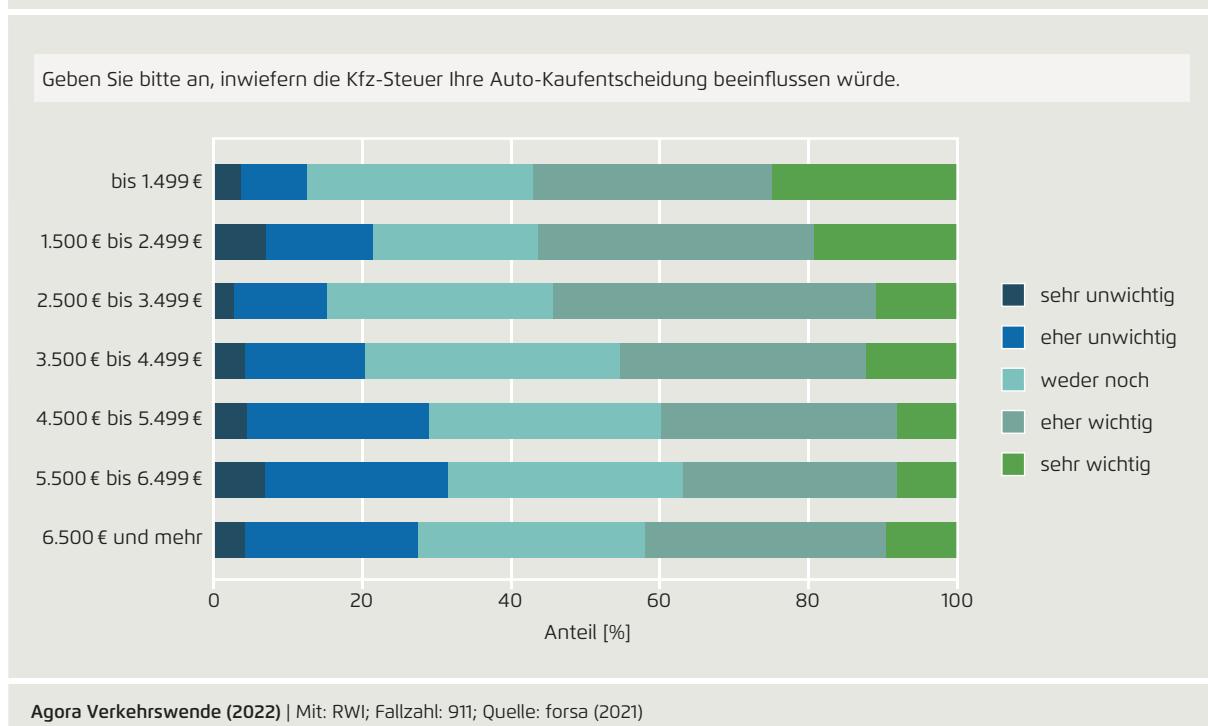
Wichtigkeit der Kfz-Steuer bei nächstem Autokauf nach Alter

Abbildung C.25



Wichtigkeit der Kfz-Steuer bei nächstem Autokauf nach Einkommen

Abbildung C.26



5 | Dienstwagen

In diesem Kapitel geht es um die Verfügbarkeit, die Eigenschaften und die Nutzung von Dienst- und Firmenwagen. Es knüpft somit an das Kapitel 4.3 des Teilberichts A an. Die Begriffe „Dienstwagen“ und „Firmenwagen“ wurden im Rahmen der Befragung aus Gründen der Verständlichkeit etwas anders definiert als in Teilbericht A. Als Dienstwagen wird hier ein Auto definiert, bei dem auf die Frage nach der Eigentümer:in des Autos „mein Arbeitgeber, es ist ein Dienstwagen“ beziehungsweise „der Arbeitgeber eines anderen Haushaltsmitglieds, es ist ein Dienstwagen“ geantwortet wurde. Als Firmenwagen wird hingegen ein Auto definiert, bei dem auf die Frage nach der Eigentümer:in des Autos „ich selbst als Inhaber einer Firma bzw. als Selbstständige/r, es ist ein Firmenwagen“ bzw. „ein anderer Haushaltsmitglied als Inhaber einer Firma bzw. als Selbstständige/r, es ist ein Firmenwagen“ geantwortet wurde. Insgesamt verfügen 99 Befragte über einen Dienstwagen und 70 Befragte über einen Firmenwagen.

Unter den Dienstwagennutzenden konnten 79 Prozent über die Auswahl des Modells, der Extras etc. ihres Dienstwagens mitentscheiden. Zudem hätten sich 41 Prozent der Dienstwagennutzenden für dasselbe Automodell als Privatwagen entschieden, wenn sie nicht die Möglichkeit einer Dienstwagennutzung gehabt hät-

ten. Von denjenigen, die sich für ein anderes Modell entschieden hätten, gaben 20 Prozent an, dass sie sich für ein günstigeres Modell entschieden hätten. 14 Prozent der Befragten hätten ein sparsameres Modell und 15 Prozent eine andere Antriebsart gewählt. Jeweils 4 Prozent gaben an, dass sie sich für ein leistungsstärkeres und/ oder ein größeres Modell und 1 Prozent für ein teureres Modell entschieden hätten. 7 Prozent gaben an, dass sie andere Extras/eine andere Ausstattung gewählt hätten.

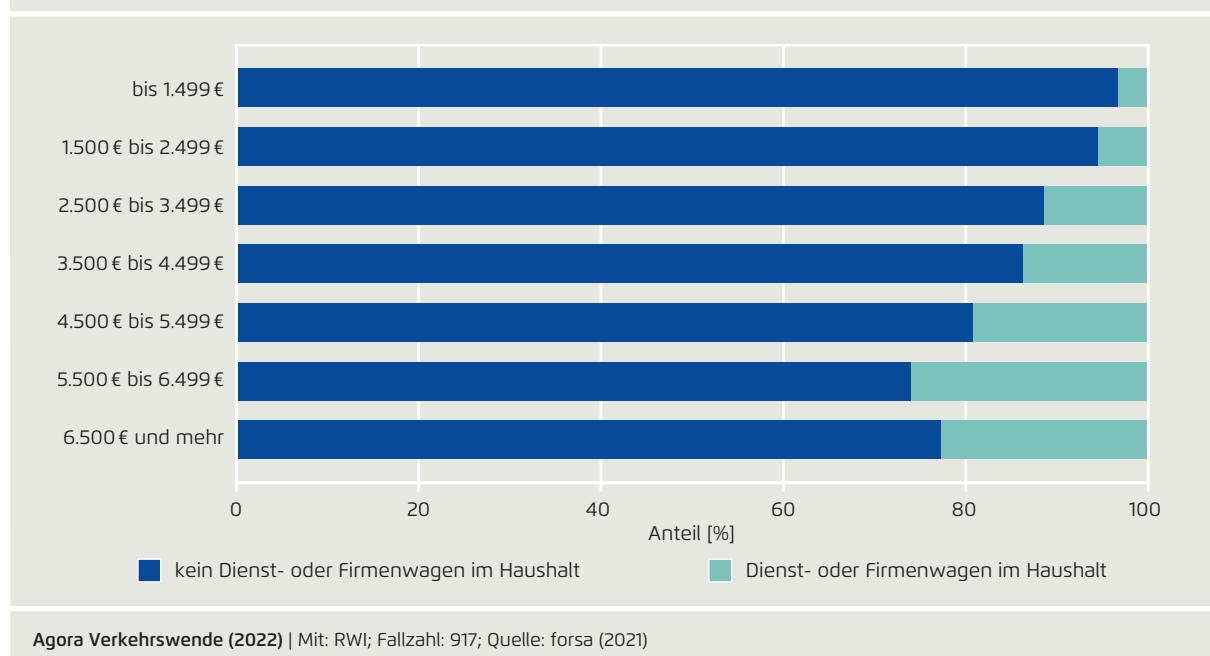
Außerdem wurden die Teilnehmenden mit einem Dienstwagen gefragt, wie ihr Haushalt die privaten Fahrten mit dem Dienstwagen steuerlich geltend macht. Dabei gab die überwiegende Mehrheit von 84 Prozent der Befragten mit Dienstwagen an, dass sie eine pauschale steuerliche Abrechnung wählen (geldwerter Vorteil nach Ein-Prozent-Methode). An zweiter Stelle folgte mit 10 Prozent das Führen eines Fahrtenbüchs.

5.1 Dienstwagennutzung

Im Folgenden wird die Dienst- und Firmenwagennutzung unter den Befragten weitergehend analysiert. In Abbildung C.27 ist für verschiedene Einkommensklassen

Dienst- oder Firmenwagennutzung im Haushalt nach Einkommen

Abbildung C.27



abgebildet, welcher Anteil an Haushalten einen Dienst- oder Firmenwagen nutzt. Es lässt sich erkennen, dass die Dienst- und Firmenwagennutzung mit steigendem Einkommen zunimmt. So beträgt der Anteil bei einem Einkommen von unter 1.500 Euro weniger als 5 Prozent. Ab einem Einkommen von 4.500 Euro oder mehr nutzen circa 20 bis 25 Prozent der Haushalte einen Dienst- oder Firmenwagen.

5.2 Mobilitätsbudget und alternative Verkehrsmittel

Um das Mobilitätsverhalten von Dienstwagnutzen:innen weitergehend zu analysieren, wurde Personen, die von ihrem Arbeitgeber einen Dienstwagen zur Verfügung gestellt bekommen, folgende Frage zu einem möglichen Mobilitätsbudget gestellt:

Als Alternative zum Dienstwagen werden aktuell neue Optionen diskutiert, die auch andere Verkehrsmittel berücksichtigen. Ein Beispiel ist das sogenannte Mobilitätsbudget, welches Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eigenständig nutzen können. Dies wäre eine fixe Geldsumme im Monat, die für verschiedene Verkehrsträger ausgegeben werden könnte. Prinzipiell kann dieses Budget für die Nutzung aller Verkehrsträger vom Bikesharing bis zum Privat-

fahrzeug sowie zum Kauf einer BahnCard oder eines ÖPNV-Tickets verwendet werden.

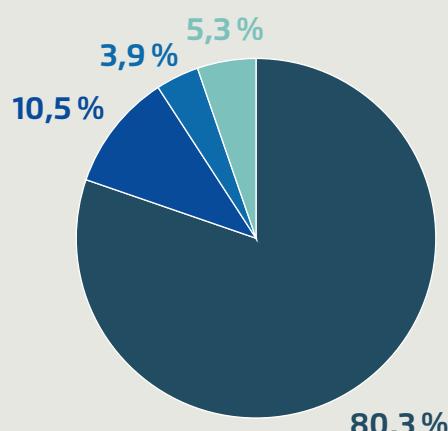
Welchen Effekt hätte dieser Ansatz auf Ihre Wahl?

Personen, bei denen der Haushalt zwar über einen Dienstwagen verfügt, aber ein anderes Haushaltmitglied den Anspruch auf den Dienstwagen durch den Arbeitgeber hat, wurden hier nicht befragt. Die Ergebnisse zu dieser Frage sind in Abbildung C.28 veranschaulicht. Es ist deutlich erkennbar, dass mit 80,3 Prozent die große Mehrheit der Befragten das gesamte Mobilitätsbudget nutzen würde, um weiterhin einen ähnlichen Dienstwagen zu wählen. Weitere 10,5 Prozent würden einen kleineren Dienstwagen wählen und das restliche Budget für andere Verkehrsmittel nutzen. Nur 3,9 Prozent würden gar keinen Dienstwagen mehr wählen und das gesamte Budget für andere Verkehrsmittel ausgeben. Zudem haben 5,3 Prozent „weiß nicht/keine Angabe“ ausgewählt.

Als Nächstes wurden die Dienst- oder Firmenwagen-nutzen:innen gefragt, ob sich ihre Autonutzung bei bestimmten Strecken (Arbeitsweg, Urlaubsstrecken, Freizeitstrecken, sonstige Strecken) verändern würde, wenn sie keinen Dienst- beziehungsweise Firmenwagen mehr zur Verfügung hätten (Abbildung C.29 und Abbildung C.30). Diese Auswertung wurde in Teilbe-

Dienstwagnutzen:innen: Nutzung eines hypothetischen Mobilitätsbudgets

Abbildung C.28



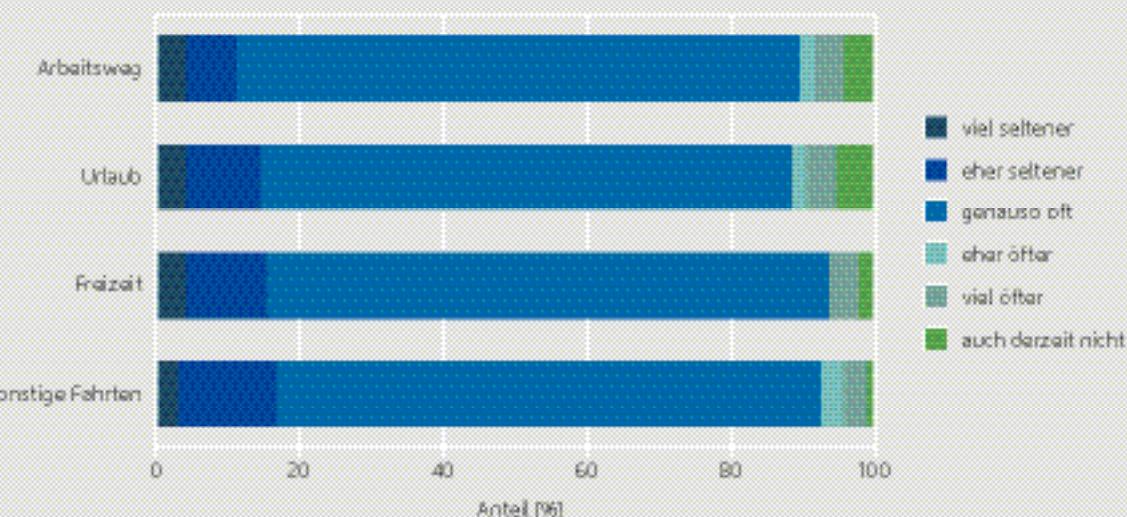
Welchen Effekt hätte das Mobilitätsbudget auf Ihre Wahl?

- das ganze Budget nutzen, um weiterhin einen ähnlichen Dienstwagen zu wählen
- einen kleineren Dienstwagen wählen und das restliche Budget für andere Verkehrsmittel nutzen
- keinen Dienstwagen mehr wählen und das Budget für andere Verkehrsmittel nutzen
- weiß nicht/keine Angabe

Dienstwagennutzer:innen: Hypothetische Autonutzung ohne Dienstwagen

Abbildung C.29

Wenn Sie nicht die Möglichkeit der Nutzung eines Dienstwagens hätten, würden Sie die folgenden Strecken eher seltener oder eher öfter mit dem Auto fahren?

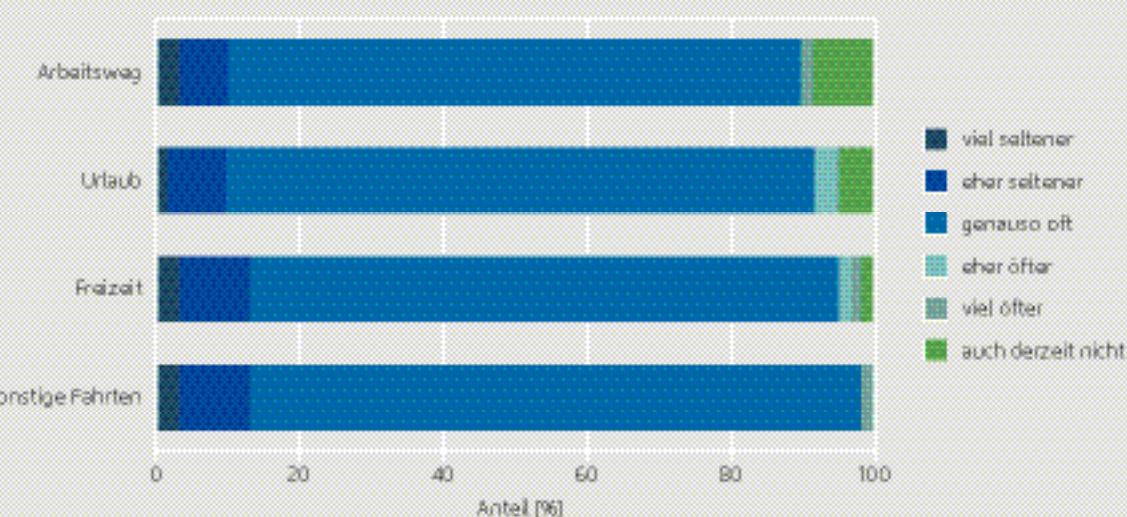


Agens Verkehrswende (2022) | Mit: RWT; Fallzahl: 97; Quelle: eigene Darstellung auf Basis der forsa-Umfrage

Firmenwagennutzer:innen: Hypothetische Autonutzung ohne Firmenwagen

Abbildung C.30

Wenn Sie nicht die Möglichkeit der Nutzung eines Firmenwagens hätten, würden Sie die folgenden Strecken eher seltener oder eher öfter mit dem Auto fahren?



Agens Verkehrswende (2022) | Mit: RWT; Fallzahl: 60; Quelle: eigene Darstellung auf Basis der forsa-Umfrage

richt A bereits vorgestellt und wird hier noch einmal vertieft, indem nach Dienstwagen- bzw. Firmenwagennutzer:innen getrennt wird. Es ist dabei auffällig, dass die Befragten beider Gruppen über alle Strecken hinweg mit starker Mehrheit geantwortet haben, dass sie genauso oft das Auto nutzen würden wie zuvor. So liegen die Antworten je nach Strecke zwischen 74 und 85 Prozent bei „genauso oft“. Des Weiteren liegt dieser Anteil in der Gruppe der Firmenwagennutzer:innen je nach Strecke zwischen 2 und 10 Prozentpunkte höher als in der Gruppe der Dienstwagennutzer:innen.

Denjenigen Personen, die antworteten, dass sie das Auto „viel seltener“ (3,5 Prozent) oder „eher seltener“ (9,9 Prozent) nutzen würden, wurde danach für die jeweilige Streckenart folgende Frage gestellt:

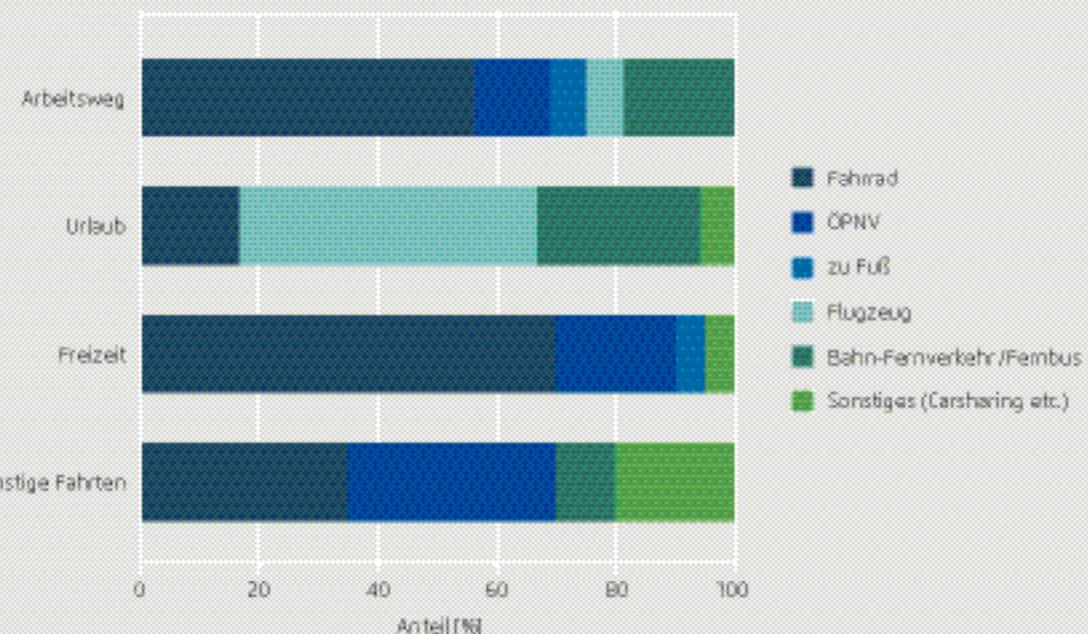
Wenn Sie bei Wegfall des Dienstwagens für bestimmte Strecken das Auto seltener nutzen würden, auf welches Verkehrsmittel würden Sie dann für diese Wege am ehesten umsteigen? Wenn Sie auf verschiedene Verkehrsmittel umsteigen würden, wählen Sie bitte das, was Sie voraussichtlich am häufigsten nutzen würden.

Die Veranschaulichung der Antworten findet sich in Abbildung C.31, allerdings ist zu beachten, dass für diese Frage nur Antworten von 20 Personen vorliegen. Für den Arbeitsweg und für Freizeitstrecken würden die meisten Befragten am ehesten auf das Fahrrad umsteigen. Für Urlaubsreisen würden die meisten ein Flugzeug statt des Autos benutzen. Für sonstige Fahrten würden die meisten Befragten entweder Fahrrad fahren oder den ÖPNV nutzen.

Dienstwagen-/Firmenwagennutzer:innen, die das Auto ohne Dienstwagen für bestimmte Strecken seltener Nutzen würden: alternative Verkehrsmittel

Abbildung C.31

Wenn Sie bei Wegfall des Dienstwagens für bestimmte Strecken das Auto seltener nutzen würden, auf welches Verkehrsmittel würden Sie dann für diese Wege am ehesten umsteigen?



5.3 Vergleich der Eigenschaften von Dienst-, Firmen- und Privatwagen

In den folgenden zwei Abschnitten geht es nun zuerst um den Vergleich der Eigenschaften von Dienst-, Firmen- und Privatwagen und danach um den Vergleich der jeweiligen Nutzung.

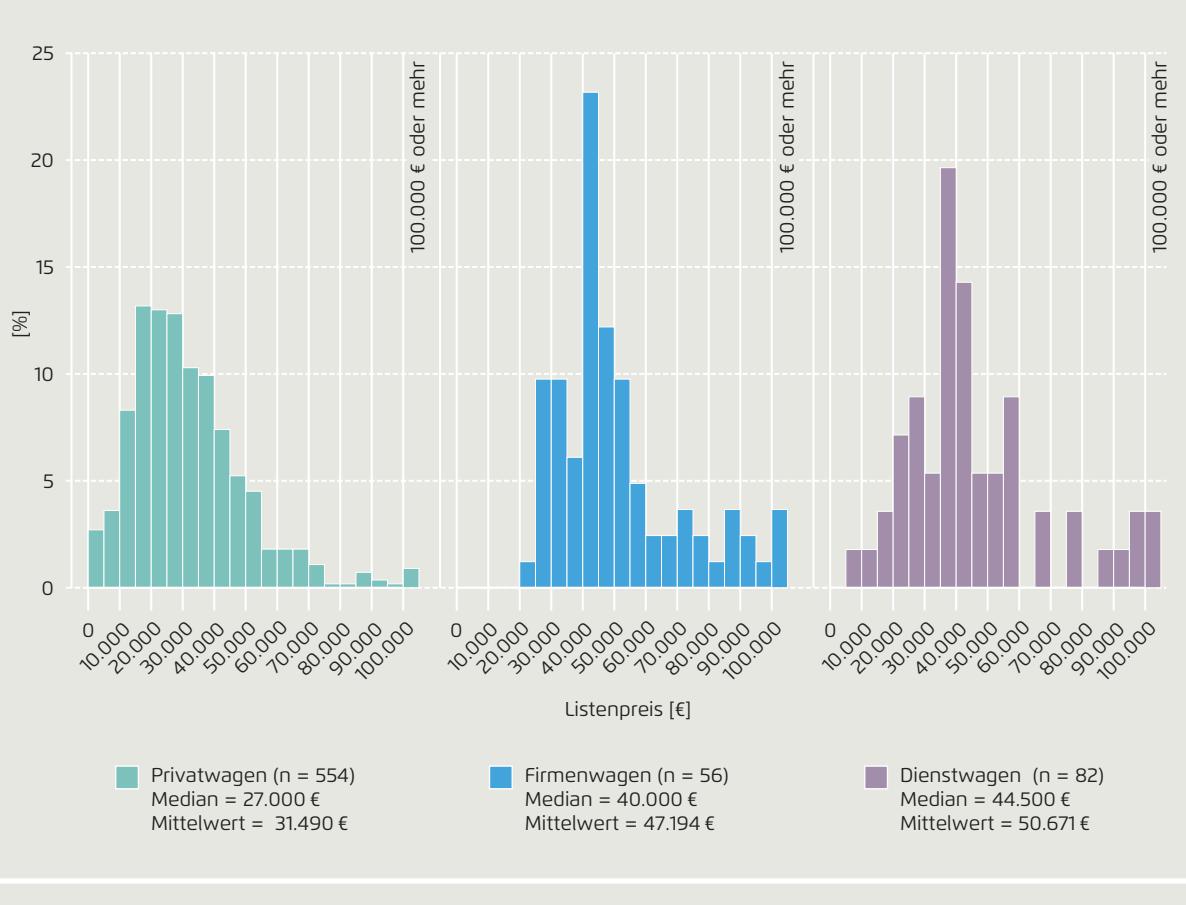
Es wird im weiteren Verlauf nur maximal ein Auto pro Haushalt betrachtet, somit wird an die Analyse des Hauptautos aus Kapitel 3 angeknüpft. In Haushalten, in denen weder ein Dienst- noch ein Firmenwagen vorhanden ist, wird das meistgenutzte Auto betrachtet. Dieses wird als Privatwagen bezeichnet. Falls ein Haushalt mindestens einen oder mehrere Dienstwagen nutzt,

wird der jeweils meistgenutzte Dienstwagen betrachtet und nachfolgend als Dienstwagen bezeichnet. Falls ein Haushalt mindestens einen oder mehrere Firmenwagen und keinen Dienstwagen nutzt, wird der jeweils meistgenutzte Firmenwagen betrachtet und als Firmenwagen bezeichnet.

5.3.1 Listenpreis

Wie in Abbildung C.8 bereits gezeigt, liegt der durchschnittliche Listenpreis aller Hauptautos bei 34.214 Euro und der Median bei 30.000 Euro. In Abbildung C.32 werden die Listenpreise aller Dienst-, Firmen- und Privatwagen miteinander verglichen. Wie man erkennen kann, ist der durchschnittliche Listenpreis der Dienstwagen

Vergleich der Listenpreise der jeweils meistgenutzten Dienst-, Firmen- und Privatwagen Abbildung C.32



(50.671 Euro) am höchsten, danach folgen Firmenwagen (47.194 Euro) und zuletzt Privatwagen (31.490 Euro).

5.3.2 Antrieb

In Teilbericht A zeigte sich für die Antriebsart des Hauptautos bereits, dass Benziner und Diesel in der Stichprobe etwa 90 Prozent des Autobestands ausmachen, wohingegen es nur wenige Elektrofahrzeuge und Hybrid-Fahrzeuge gibt. Als Nächstes werden die Antriebsarten aller Dienst-, Firmen- und Privatwagen miteinander verglichen (Abbildung C.33). Auffällig ist, dass bei Dienst- und Firmenwagen die meisten Autos einen Dieselmotor haben (64,4 Prozent beziehungsweise 50,0 Prozent) und bei Privatwagen die Mehrheit der Autos einen Benzinmotor hat (62,5 Prozent). Außerdem gibt es unter den Dienst- und Firmenwagen mehr Hybrid-Fahrzeuge und Elektrofahrzeuge als bei Privatwagen (insgesamt 17,8 Prozent bei Dienstwagen beziehungsweise 22,7 Prozent bei Fir-

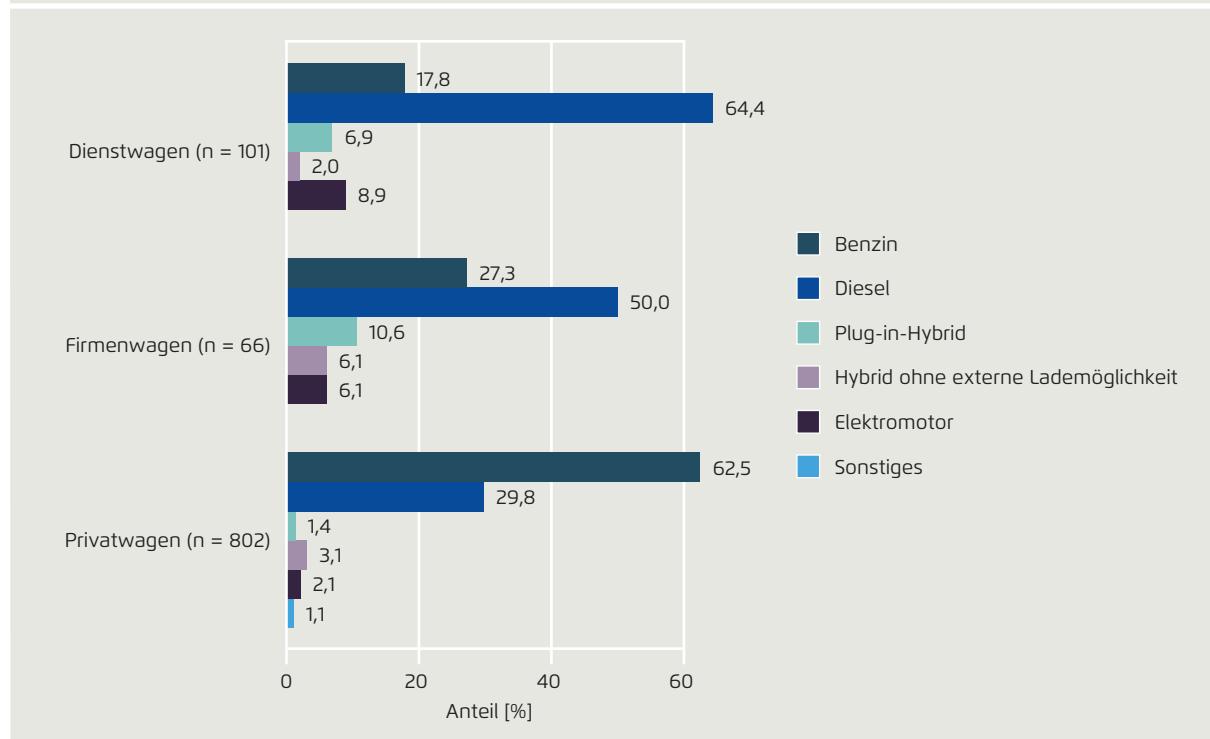
menwagen verglichen mit 7,7 Prozent bei Privatwagen). Ein Grund hierfür liegt jedoch darin, dass Dienst- und Firmenwagen jüngere Baujahre aufweisen und sich daher die Entwicklungen in der jüngsten Vergangenheit in Richtung Hybrid- und Elektrofahrzeugen bei Neukäufen hier schneller widerspiegeln.

5.3.3 Autoklasse

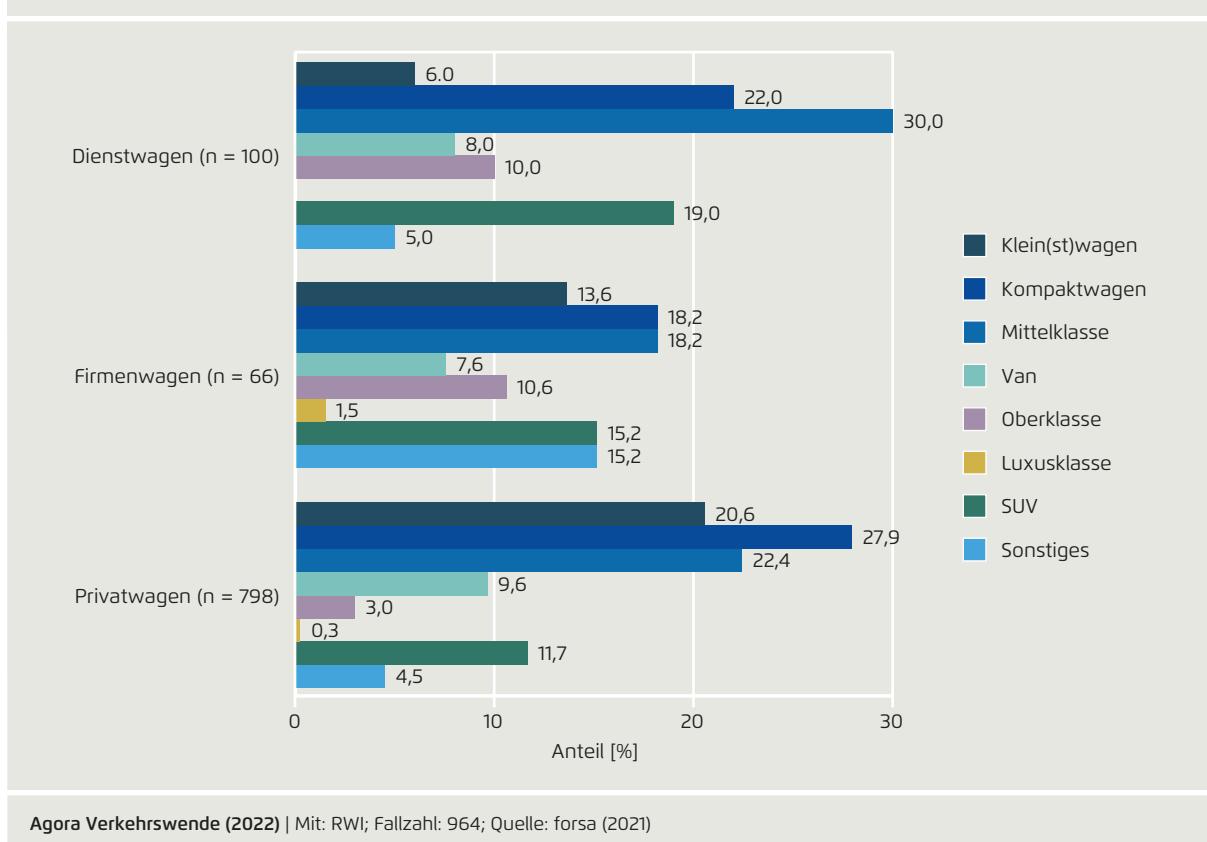
Die Verteilung der Autoklassen aller Hauptautos der Stichprobe wurde bereits in Teilbericht A aufgezeigt. Es ließ sich erkennen, dass Kompaktwagen, Mittelklassewagen und Kleinwagen die größten Anteile stellen. Dahinter folgte die Klasse der SUVs. Im Folgenden werden die Verteilungen der Autoklassen von Dienst-, Firmen- und Privatwagen verglichen (Abbildung C.34). Es zeigt sich, dass Dienst- und Firmenwagen im Gegensatz zu Privatwagen eher selten Klein(st)wagen und tendenziell öfter Oberklassewagen oder SUV sind.

Vergleich der Antriebsarten der jeweils meistgenutzten Dienst-, Firmen-, und Privatwagen

Abbildung C.33



Vergleich der Autoklassen der jeweils meistgenutzten Dienst-, Firmen- und Privatwagen Abbildung C.34



5.4 Vergleich der Nutzung von Dienst-, Firmen- und Privatwagen

Nachdem im vorangegangenen Abschnitt die Eigenschaften der Dienst-, Firmen- und Privatwagen der Stichprobe verglichen wurden, folgt nun der Vergleich der Nutzung dieser Fahrzeuge.

5.4.1 Zurückgelegte Strecken pro Jahr

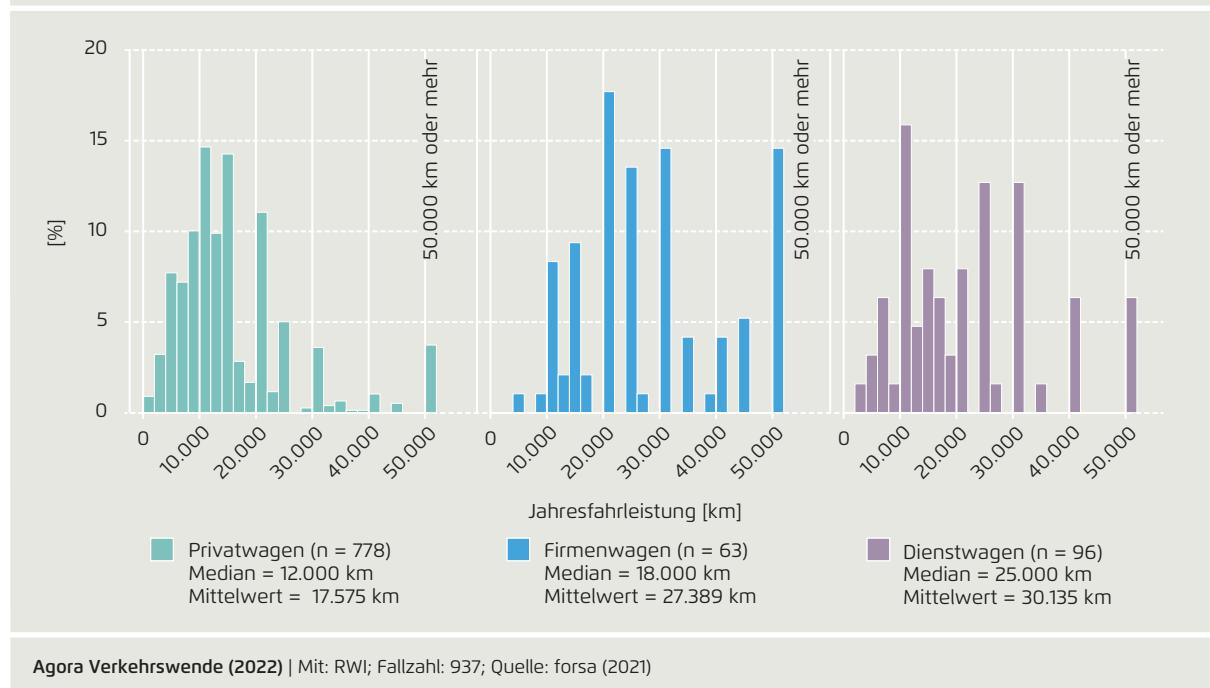
Zunächst werden die gefahrenen Kilometer pro Jahr analysiert. In Abbildung C.35 werden die gefahrenen Kilometer pro Jahr von Dienst-, Firmen- und Privatwagen gegenübergestellt. Der durchschnittliche Dienstwagen fährt mit 30.135 Kilometern die meisten Kilometer pro Jahr, der durchschnittliche Firmenwagen folgt mit 27.389 Kilometern und mit 17.575 Kilometern fährt der durchschnittliche meistgenutzte Privatwagen am wenigsten. Besonders auffällig ist der große Anteil an Dienstwagen, die 50.000 Kilometer oder mehr pro Jahr fahren.

5.4.2 Verteilung Anteil privater Fahrten

Zusätzlich zu den gefahrenen Kilometern pro Jahr wurden die Teilnehmenden noch gefragt, wie sich diese Kilometer auf berufliche und private Strecken aufteilen. Dabei sollte der Arbeitsweg zunächst als private Strecke gezählt werden. In Abbildung C.36 ist veranschaulicht, wie sich die Verteilung des Anteils der privaten Fahrten für Dienst-, Firmen- und Privatwagen unterscheidet. Es ist zu erkennen, dass die meisten Privatwagen einen Anteil an privaten Fahrten zwischen 90 und 100 Prozent haben und über 83 Prozent der Privatwagen ausschließlich (also zu 100 Prozent) privat genutzt werden. So sind 91,7 Prozent aller Fahrten eines durchschnittlichen Privatwagens private Strecken und nur 8,3 Prozent beruflich. Der durchschnittliche Dienstwagen hingegen wird lediglich zu 38,4 Prozent privat (also 61,6 Prozent beruflich) genutzt und der durchschnittliche Firmenwagen nur zu 31,9 Prozent (also 68,1 Prozent beruflich).

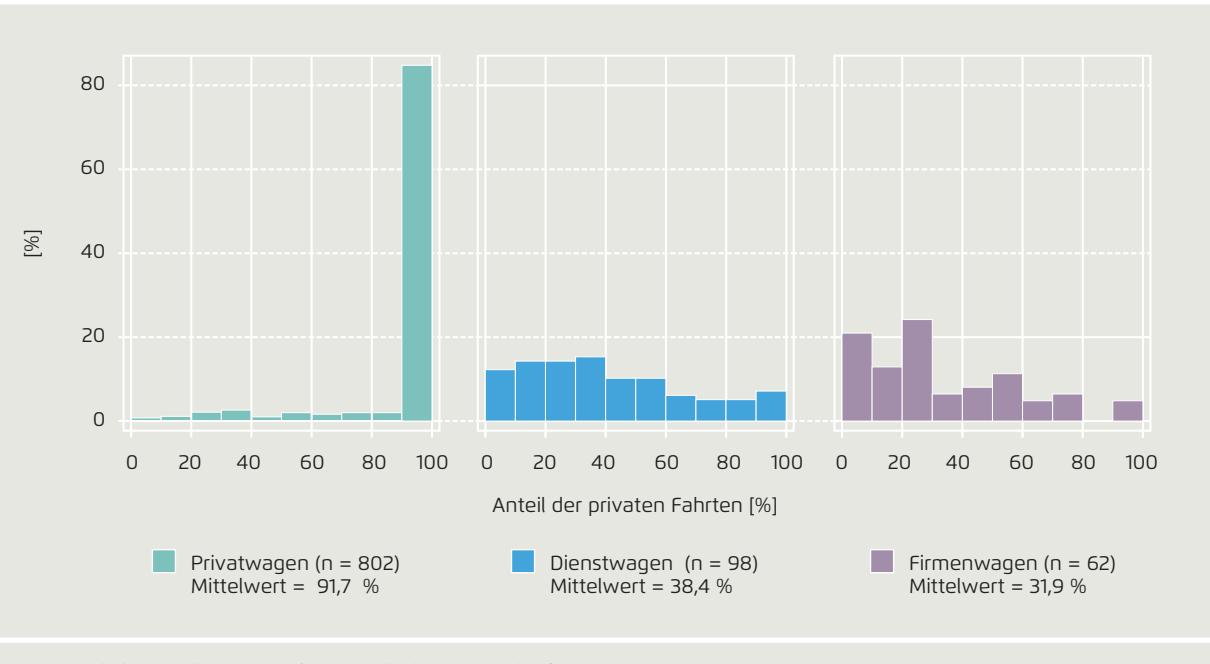
Vergleich der gefahrenen Kilometer pro Jahr der jeweils meistgenutzten Dienst-, Firmen- und Privatwagen

Abbildung C.35



Vergleich der Anteile privater Fahrten der jeweils meistgenutzten Dienst-, Firmen- und Privatwagen

Abbildung C.36



5.4.3 Anteil privater Fahrten nach Einkommen

Als Nächstes wird der Anteil privater Fahrten je nach Einkommen für Dienst-, Firmen- und Privatwagen miteinander verglichen (Abbildung C.37). Die Ergebnisse für Dienst- und Firmenwagen sind generell und insbesondere für niedrigere Einkommensklassen mit Vorsicht zu interpretieren. Das liegt zum einen daran, dass die Anzahl an Dienst- und Firmenwagennutzer:innen in der Stichprobe insgesamt nicht sehr groß ist und zum anderen daran, dass in niedrigeren Einkommensklassen besonders wenige Personen einen Dienst- oder Firmenwagen nutzen (vgl. Abbildung C.27). Daher gibt es zum Beispiel in der Einkommensklasse „bis 1.499 €“ jeweils nur eine Person, die einen Dienst- beziehungsweise Firmenwagen nutzt. Ab einem Einkommen von 3.500 Euro steigt die Anzahl an Dienst- und Firmenwagen pro Einkommensklasse an. Es lässt sich keine offensichtliche Tendenz dazu erkennen, dass sich der Anteil privater Fahrten für unterschiedliche Einkommensklas-

sen unterscheidet. Auffällig ist jedoch, dass der Anteil privater Fahrten eines durchschnittlichen Firmenwagens bei einem Einkommen oberhalb von 6.500 Euro mit 23,1 Prozent verhältnismäßig niedrig ist.

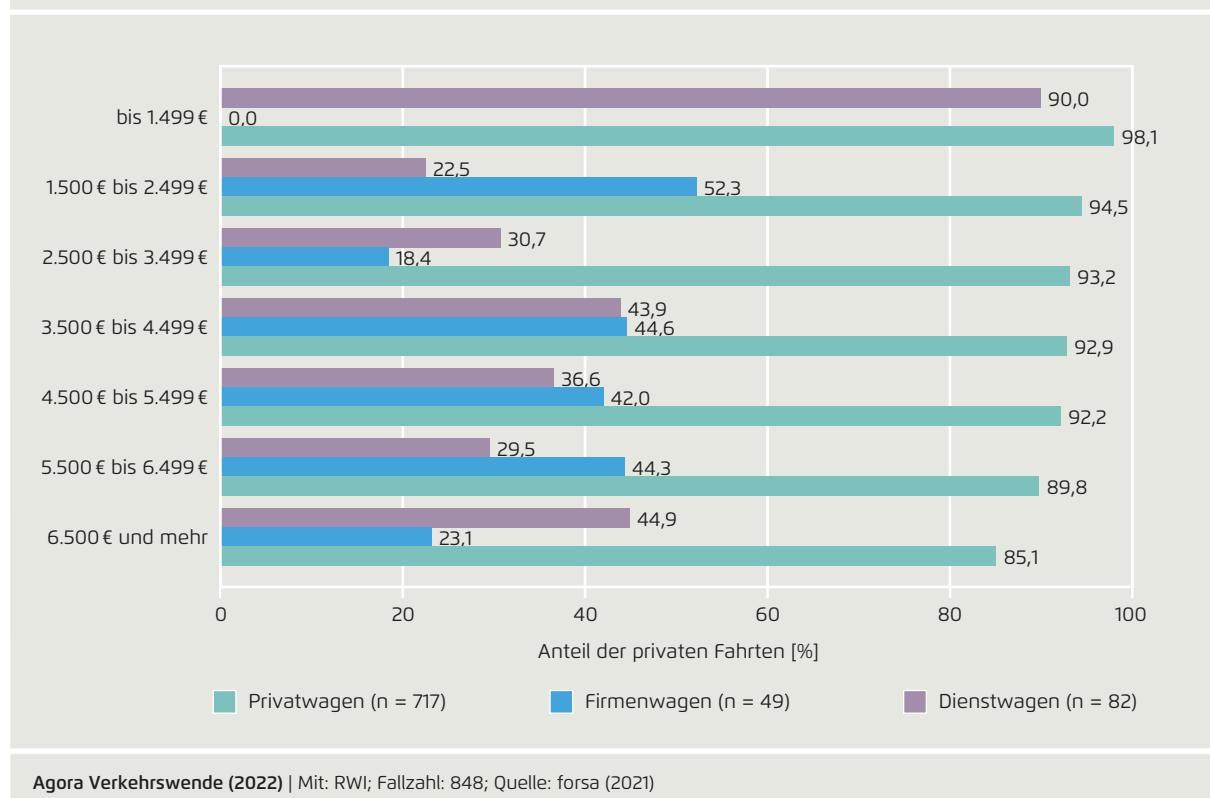
Hinsichtlich der Privatwagen zeigt sich, dass der Anteil privater Fahrten in der Einkommensklasse von unter 1.500 Euro bei 98,1 Prozent liegt. Dahingegen liegt dieser Anteil bei einem Einkommen von über 6.500 Euro bei 85,1 Prozent. Insgesamt ist hier ein leichter Trend dahingehend zu erkennen, dass ein höheres Einkommen mit einem geringeren Anteil privater Fahrten beziehungsweise einem höheren Anteil beruflicher Fahrten einhergeht.

5.4.4 Aufteilung der insgesamt gefahrenen Kilometer

Abschließend folgt ein Vergleich der Aufteilung der jährlichen Fahrleistung auf verschiedene Zwecke. Die Teil-

Vergleich der Anteile privater Fahrten der jeweils meistgenutzten Dienst-, Firmen- und Privatwagen, untergliedert nach dem monatlichen Nettohaushaltseinkommen

Abbildung C.37



nehmenden der Umfrage wurden gebeten anzugeben, wie sich ihre privaten Fahrten in Arbeitsweg und sonstige private Strecken aufteilen. Zusammen mit beruflichen Strecken werden nun also insgesamt drei verschiedene Streckenarten betrachtet.

Zur Analyse der Aufteilung der insgesamt gefahrenen Kilometer der jeweils meistgenutzten Dienst-, Firmen- bzw. Privatwagen pro Jahr auf diese drei Streckenarten müssen zuerst die individuellen Anteile dieser Streckenarten mit den jeweils gefahrenen Kilometern pro Jahr multipliziert werden. Dies gibt die individuelle Aufteilung der gefahrenen Kilometer des Hauptautos jeder befragten Person an. Im nächsten Schritt werden die individuellen Kilometer pro Streckenart addiert. Somit erhält man die insgesamt pro Jahr als Arbeitsweg oder als berufliche beziehungsweise sonstige private Strecke zurückgelegten Kilometer. Daraus lassen sich dann die Anteile der insgesamt gefahrenen Kilometer pro Jahr für Dienstwagen, Firmenwagen und Privatwagen errechnen, wie in Abbildung C.38 veranschaulicht. Bei den Dienstwagen sind 68,1 Prozent aller gefahrenen Kilometer beruflich, weitere 12,7 Prozent stellen den Arbeitsweg dar und die restlichen 19,2 Prozent sind sonstige private Fahrten. Bei den Firmenwagen ergibt sich ein ähnliches Bild mit 72,7 Prozent beruflichen Kilometern, 10,6 Pro-

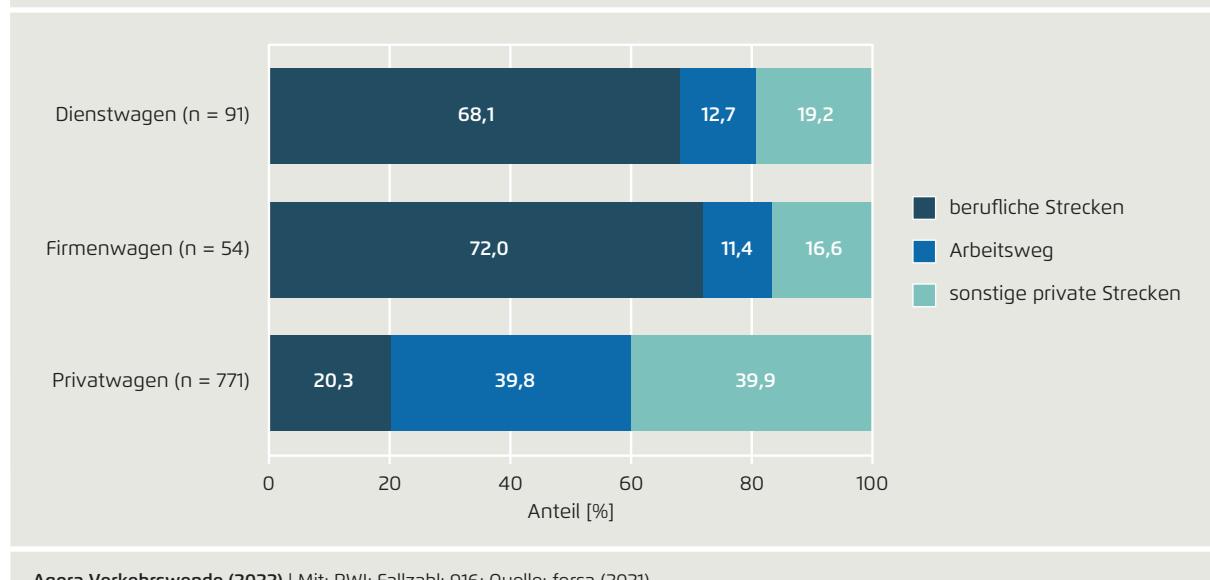
zent Arbeitsweg und 16,7 Prozent sonstigen privaten Strecken. Bei den Privatwagen zeigt sich ein anderes Bild. Hier sind lediglich 20,3 Prozent aller gefahrenen Kilometer beruflich und die restlichen Kilometer teilen sich ungefähr gleich auf den Arbeitsweg (39,8 Prozent) und auf sonstige private Strecken (39,9 Prozent) auf.

Bei der Interpretation dieser Werte ist zu berücksichtigen, dass sich die typische Gesamtfahrleistung zwischen den Fahrzeugtypen unterscheidet. So weisen Dienst- und Firmenwagen im Durchschnitt deutlich höhere Fahrleistungen als Privatwagen auf (vgl. Abbildung C.35). Zudem handelt es sich bei den ausgewerteten Dienst- und Firmenwagen nicht immer um das von der befragten Person meistgenutzte Fahrzeug im Haushalt, bei den Privatwagen jedoch schon. Zuletzt werden auch jene Fälle, in denen aufgrund einer untergeordneten Privatnutzung Fahrtenbücher geführt werden, in die Auswertung einbezogen.

Da solche ad-hoc-Schätzungen zu den Nutzungsanteilen für die Befragten nicht einfach zu tätigen sind, sollten die angegebenen Werte zunächst mit Vorsicht betrachtet werden. In zukünftigen Mobilitätserhebungen sollten die Nutzungsmuster vertieft untersucht werden, beispielsweise im Rahmen von detaillierten Fahrtenbuch-Aufzeichnungen.

Vergleich der Aufteilung der gefahrenen Kilometer der jeweils meistgenutzten Dienst-, Firmen- und Privatwagen

Abbildung C.38



6 | Schlussfolgerungen

Im Folgenden werden die wichtigsten Schlussfolgerungen der Umfrageauswertung bezüglich der Kfz-Steuer sowie der Nutzung von Dienst- und Firmenwagen aufgeführt. Bei all diesen Schlussfolgerungen muss berücksichtigt werden, dass sie sich auf Selbstauskünfte beziehen und diese vom tatsächlichen Verhalten der Befragten abweichen könnten. In Ermangelung ausreichender Daten über das tatsächliche Verhalten, können derartige Selbstauskünfte dennoch informativ sein und neue Einblicke liefern.

Die jährlich erhobene Kfz-Steuer im aktuellen Steuersystem scheint keine substanzielle Lenkungswirkung auf die Anschaffung eines Autos auszuüben. Zum einen zeigt sich dies dadurch, dass zwar circa 50 Prozent der Befragten die Höhe der Kfz-Steuer als generell „eher wichtig“ oder „sehr wichtig“ für die Auto-Kaufentscheidung einstuften, gleichzeitig jedoch 90 Prozent der Befragten angaben, dass die Kfz-Steuer bei ihrem tatsächlichen Autokauf keine entscheidungsrelevante Rolle spielte. Zum anderen wurden andere Faktoren, wie etwa die Zuverlässigkeit, der Kaufpreis oder der Verbrauch des Autos, als wichtiger für die Kaufentscheidung angesehen. In einem hypothetischen neuen Steuersystem, bei dem eine einmalige, deutlich höhere Kfz-Steuer direkt beim Kauf des Autos erhoben würde, gaben 43,5 Prozent der Befragten an, diese Steuer potenziell stärker in die Kaufentscheidung miteinzubeziehen als die aktuelle Steuer. Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass eine sichtbare, neuzulassungsorientierte einmalige Kfz-Steuer eine stärkere Lenkungswirkung als die derzeitige, jährliche Steuer auf das Halten eines Pkw entfalten könnte.

Hinsichtlich des zweiten Schwerpunktes dieser Untersuchung, die Nutzung von Dienst- und Firmenwagen, ließ sich feststellen, dass Dienst- und Firmenwagen größtenteils Dieselmotoren besitzen und eher größer und teurer sind als Privatwagen. Bezuglich der Nutzung ließ sich feststellen, dass der durchschnittliche Dienst- oder Firmenwagen im Vergleich zum Privatwagen erwartungsgemäß deutlich mehr Kilometer pro Jahr zurücklegt. Von allen Dienst- und Firmenwagennutzenden gaben 84,2 Prozent an, die pauschale steuerliche Abrechnung (geldwerter Vorteil nach Ein-Prozent-Methode) anzuwenden. Außerdem scheinen Dienst- und Firmenwagennutzer:innen überwiegend nicht bereit zu einem Wechsel auf alternative Verkehrsmittel zu sein. So würden rund 80 Prozent der befragten Dienstwa-

genutzer:innen ein mögliches verkehrsträgerübergreifendes Mobilitätsbudget, welches eine Alternative zur Bereitstellung eines Dienstwagens durch den Arbeitgeber darstellen kann, in vollem Umfang nutzen, um weiterhin ein Auto zu fahren, das ihrem derzeitigen Dienstwagen ähnlich ist. Zudem gaben über 75 Prozent der Nutzer:innen von Dienst- und Firmenwagen an, für die genannten Strecken auch ohne Dienstwagen genauso oft das Auto zu nutzen wie bisher. Dieser Anteil liegt unter Firmenwagen:nutzerinnen leicht höher als unter Dienstwagennutzer:innen. Folglich scheint ein großer Teil der Dienst- und Firmenwagennutzer:innen stark auf das Auto angewiesen zu sein bzw. eine starke Präferenz für das Autofahren im Vergleich zu den verfügbaren Alternativen zu haben. Dennoch gibt es auch einen nicht zu vernachlässigenden, wenn auch kleineren Anteil von Nutzer:innen, die sich einen Umstieg auf alternative Verkehrsmittel vorstellen könnten.

Literaturverzeichnis Teilbericht C

Andor, M., Frondel, M., & Sommer, S. (2014). Klimawandel. Wahrnehmung und Einschätzungen der deutschen Haushalte im Herbst 2012. Zeitschrift für Energiewirtschaft, 38(1), S. 1–12.

Andor, M.A., Schmidt, C.M., & Sommer, S. (2018). Climate change, population ageing and public spending. evidence on individual preferences. Ecological Economics, 151, S. 173–183.

Destatis (2017). Entwicklung der Zahl der Privathaushalte nach Haushaltsgröße bis 2035 (Trendvariante) Deutschland.

Verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/Tabellen/vorausberechnung-haushalte.html>.

Destatis (2022a). Genesis-Online, Mikrozensus Ergebnis Nr. 12211-0001. Bevölkerung, Erwerbstätige, Erwerbslose, Erwerbspersonen, Nichterwerbspersonen aus Hauptwohnsitzhaushalten. Deutschland, Jahre, Geschlecht, Altersgruppen.

Verfügbar unter: <https://www-genesis.destatis.de/genisis/online/data>.

Destatis (2022b). Genesis-Online, Mikrozensus Ergebnis Nr. 12211-9004. Bevölkerung, Erwerbstätige, Erwerbslose, Erwerbspersonen, Nichterwerbspersonen. Bundesländer, Jahre (bis 2019).

Verfügbar unter: <https://www-genesis.destatis.de/genisis/online/data>.

Destatis (2022c). Genesis-Online, Mikrozensus Ergebnis Nr. 12211-0302. Haushaltsmitglieder in Hauptwohnsitzhaushalten. Deutschland, Jahre, Geschlecht, Altersgruppen, Haushaltsgröße.

Verfügbar unter: <https://www-genesis.destatis.de/genisis/online/data>.

Destatis (2022d). Genesis-Online, Mikrozensus Ergebnis Nr. 12211-0100. Bevölkerung ab 15 Jahren in Hauptwohnsitzhaushalten. Deutschland, Jahre, Geschlecht, Altersgruppen, Allgemeine Schulausbildung.

Verfügbar unter: <https://www-genesis.destatis.de/genisis/online/data>.

Destatis (2022e). Genesis-Online, Mikrozensus Ergebnis Nr. 12211-0300. Hauptwohnsitzhaushalte. Deutschland, Jahre, Haushaltsgröße, Haushaltsnettoeinkommensklassen.

Verfügbar unter: <https://www-genesis.destatis.de/genisis/online/data>.

Kunert, U., & Kuhfeld, H. (2007). The diverse structures of passenger car taxation in Europe and the EU Commissions proposal for reform. Transport Policy, 14(4), 306–316.

<https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2007.03.001>.

OECD (2020). Consumption Tax Trends 2020. VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues. OECD Publishing, Paris.

Verfügbar unter: <https://doi.org/10.1787/152def2d-en>.

Potter, S. (2008). Purchase, circulation and fuel taxation. In. Ison, S., & Rye, T. (Hrsg.), The implementation and effectiveness of transport demand management measures. An international perspective. Ashgate Publishing.

Umweltbundesamt (2021a). Emissionen des Verkehrs. Stand 9. Juni 2021.

Verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/emissionen-des-verkehrs#minderungsziele-der-bundesregierung>.

Umweltbundesamt (2021b). Emissionsquellen.

Stand 5. Juli 2021.

Verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/treibhausgas-emissionen/emissionsquellen#energie-stationar>.

Publikationen von Agora Verkehrswende

Wirtschaft auf dem Weg zum E-DAX?

Stand der Flottenelektrifizierung in den DAX-40- und M-DAX-Unternehmen

Wende im Pendelverkehr

Wie Bund und Kommunen den Weg zur Arbeit fairer und klimagerechter gestalten können

Pkw-Maut für die Mobilitätswende

Eine verursachergerechte Straßennutzungsgebühr als Baustein für ein digitalisiertes und klimaneutrales Verkehrssystem

Faire Preise im Straßenverkehr

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

Schnellladen fördern, Wettbewerb stärken

Finanzierungsmodelle für den Aufbau von öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur für Pkw

Umparken – Den öffentlichen Raum gerechter verteilen

Zahlen und Fakten zum Parkraummanagement

E-Auto-Kostencheck

Gesamtkosten und Preise von Elektro- und Verbrennerfahrzeugen im Vergleich

Aufwind für E-Flotten in Kommunen

Stand und Perspektiven der Pkw-Elektrifizierung in deutschen Stadtverwaltungen

Dienstwagen auf Abwegen

Warum die aktuellen steuerlichen Regelungen einen sozial gerechten Klimaschutz im Pkw-Verkehr ausbremsen

Vier Jahre für die Fairkehrswende

Empfehlungen für eine Regierungs-Charta mit Kurs auf Klimaneutralität und soziale Gerechtigkeit im Verkehr in der 20. Legislaturperiode (2021–2025)

Autojobs unter Strom

Wie Elektrifizierung und weitere Trends die automobile Arbeitswelt bis 2030 verändern werden und was das für die Politik bedeutet

Batteriestandort auf Klimakurs

Perspektiven einer klimaneutralen Batterieproduktion für Elektromobilität in Deutschland

Klimaneutrales Deutschland 2045

Wie Deutschland seine Klimaziele schon vor 2050 erreichen kann

Alle Publikationen finden Sie auf unserer Internetseite: www.agora-verkehrswende.de

Agora Verkehrswende ist ein Thinktank für klimaneutrale Mobilität mit Sitz in Berlin. Im Dialog mit Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft setzt sich die überparteiliche und gemeinnützige Organisation dafür ein, die Treibhausgasemissionen im Verkehrssektor auf null zu senken.

Dafür entwickelt das Team wissenschaftlich fundierte Analysen, Strategien und Lösungsvorschläge.

Agora Verkehrswende

Anna-Louisa-Karsch-Str. 2 | 10178 Berlin
T +49 (0)30 700 14 35-000
F +49 (0)30 700 14 35-129
www.agora-verkehrswende.de
info@agora-verkehrswende.de

Agora
Verkehrswende

