



Stiftung
Klimaneutralität

Intelligente CO₂-Bepreisung für Pkw

Ein Instrumentenvorschlag

Berlin, 25. März 2021



Wie kann ein Hochlauf auf 14 Millionen E-Pkw bis zum Jahr 2030 gelingen?

Die Studie „Klimaneutrales Deutschland“¹ hat aufgezeigt, dass bis zum Jahr 2030 ein Umstieg auf 14 Millionen E-Pkw gelingen muss, damit ein Zwischenziel von 65% Treibhausgasreduktion erreicht werden kann und wir uns auf einen Pfad zur Klimaneutralität begeben. Da der motorisierte Straßenverkehr für 94% der THG-Emissionen des Verkehrssektors verantwortlich ist (59% Pkw-Verkehr, 35% Straßen-Nutzfahrzeuge),² kommt dem Umstieg auf Elektrofahrzeuge eine zentrale Rolle bei der Treibhausgasreduktion im Verkehrssektor zu.

Ein Instrument für den Hochlauf der Elektromobilität sind die CO₂-Flottengrenzwerte auf EU-Ebene. In ihrer aktuellen Ausgestaltung reichen sie jedoch nicht aus, um die angestrebten Klimaziele zu erreichen. Bis zum Juni 2021 wird die EU-Kommission einen Vorschlag für eine Anpassung der CO₂-Flottengrenzwerte an das neue EU-Klimaziel von 55% THG-Minderung bis zum Jahr 2030 vorlegen. Gegenwärtig ist nicht absehbar, wie der Vorschlag aussehen, wann er vom EU-Rat und Parlament verabschiedet und in Kraft treten und ob er geeignet sein wird, den notwendigen Umstieg herbeizuführen.

Auf nationaler Ebene fördert die Bundesregierung den Kauf von E-Pkw durch Zuschüsse. Mit dem Brennstoffemissionshandelsgesetz wurde ein Aufschlag auf die Preise für Benzin und Diesel eingeführt. Im Ergebnis ist festzustellen, dass die bisherigen Instrumente bei weitem nicht ausreichen, um die Klimaziele zu erreichen.³

Nationale Instrumente und ihre rechtliche Zulässigkeit

Stiftung Klimaneutralität hat die Rechtsanwaltskanzlei Becker Büttner Held mit der rechtlichen Prüfung möglicher nationaler Instrumente beauftragt, die für eine Beschleunigung des Umstiegs auf Elektromobilität in Frage kommen. Die Gutachter sind zu folgenden Schlüssen gekommen:

- Ein **Zulassungsverbot** von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen mit Verbrennungsmotoren, die mit fossilen Kraftstoffen betrieben werden, wäre verfassungsrechtlich zulässig, würde aber gegen EU-Recht verstoßen. Nur die EU könnte ein Zulassungsverbot beschließen.
- Eine **Quotenregelung** für die Zulassung von Elektrofahrzeugen sowie die Einführung strengerer nationaler Flottengrenzwerte wären EU-rechtlich zulässig; sie würden auch nicht gegen Vorgaben unseres Grundgesetzes verstoßen. Derartige Regelungen wären jedoch in der Umsetzung kompliziert, weil ein Ausweichverhalten über den Kauf von Fahrzeugen im benachbarten Ausland und deren Import angemessen und rechtssicher berücksichtigt werden müsste.
- Ein **Bonus-Malus-System**, bestehend einerseits aus steuerfinanzierten Zuschüssen oder Steuerbegünstigungen und andererseits aus einer höheren Kfz-Besteuerung, der Einführung einer CO₂-Komponente bei der Energiesteuer oder einer Zulassungssteuer für Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor wäre sowohl unionsrechtlich als auch verfassungsrechtlich zulässig.

¹ Prognos, Öko-Institut, Wuppertal Institut: Klimaneutrales Deutschland (2020). Studie im Auftrag von Agora Energiewende, Agora Verkehrswende und Stiftung Klimaneutralität.

²

https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/klimaschutz_zahlen_2020_broschuere_bf.pdf

³ Deloitte (2020): Elektromobilität in Deutschland – Marktentwicklungen bis 2030 und Handlungsempfehlungen.



Unser Vorschlag: Eine intelligente CO₂-Bepreisung der Fahrzeuge

CO₂-Preise auf Brennstoffe betreffen in erster Linie Investitionsentscheidungen aus der Vergangenheit. Beim europäischen Emissionshandel sind es die schon gebauten Kraftwerke und Industrieanlagen, beim nationalen Brennstoffemissionshandel sind es die schon gekauften Diesel- oder Benzin-Pkw oder die Gasheizungen. Da Konsumenten auch Wähler sind, zeigt die Erfahrung, dass wir am Ende jeder politischen Debatte immer bei CO₂-Preisen gelandet sind, die zwar auf den Verbrauch einwirken, aber deutlich zu niedrig sind, um Investitionen in klimafreundliche Technologien auszulösen. Wir brauchen daher einen Instrumentenmix. Neben der CO₂-Bepreisung, die den Brennstoffverbrauch adressiert, brauchen wir eine intelligente Form der CO₂-Bepreisung, die Investitionen in die Elektromobilität anreizt.

Vor diesem Hintergrund schlägt Stiftung Klimaneutralität eine CO₂-Bepreisung vor, die beim Kauf von Neufahrzeugen ansetzt. Das geeignete Instrument dafür ist die Kfz-Steuer. Das oben genannte Gutachten hat gezeigt, dass die Kfz-Steuer so umgestaltet werden kann, dass neue Fahrzeuge mit CO₂-emittierenden Verbrennungsmotoren keinen preislichen Vorteil mehr haben gegenüber solchen mit CO₂-freien Antrieben.

Wir schlagen vor, die Kfz-Steuer ausschließlich für Neufahrzeuge wie folgt umzugestalten:

- **Bemessungsgrundlage:** Maßgeblich für die Höhe des jährlichen Steuersatzes ist zukünftig allein der CO₂-Ausstoß (Hubraum entfällt).⁴
- **Es wird zwischen drei Fahrzeugkategorien unterschieden:**
 - **Rein batterieelektrische Fahrzeuge:**

Rein batterieelektrische Fahrzeuge mit einem Ausstoß von 0 g CO₂/km bleiben von der Kfz-Steuer ausgenommen. Die aktuelle Befristung der Steuerbefreiung auf den 31.12.2030 wird aufgehoben.
 - **Benzin- und Dieselfahrzeuge:**

Bei Benzin- und Dieselfahrzeugen werden die CO₂-Emissionen (in Gramm pro Kilometer nach Herstellerangabe) so besteuert, dass über einen 10-Jahreszeitraum gerechnet, die durchschnittlichen Preisunterschiede zu batterieelektrischen Fahrzeugen ausgeglichen werden.

⁴ Aktuell besteht die Kfz-Steuer aus zwei Komponenten: einer Hubraum- und einer CO₂-Komponente. Die Hubraum-Komponente ist nach Diesel- und Benzin-Fahrzeugen differenziert. Für Diesel-Fahrzeuge macht die Hubraum-Komponente den deutlich höheren Anteil an der Kfz-Steuer aus.



○ **Plug-In-Hybrid-Fahrzeuge:**

Der reale Kraftstoffverbrauch und damit auch der CO₂-Ausstoß von Plug-In Hybrid-Fahrzeugen ist in der Regel deutlich höher als in der Fahrzeugkennzeichnung angegeben.⁵ Um dieses Missverhältnis zu adressieren, gilt für Plug-In-Hybridfahrzeuge für jedes Gramm CO₂-Emission pro Kilometer ein höherer Steuersatz. Plug-In-Hybridfahrzeuge werden zudem von der Kaufförderung (Umweltbonus bzw. Innovationsprämie) ausgenommen.

- Die **finanzielle Förderung des Kaufs von E-Pkw** ist auf 4,3 Milliarden Euro beschränkt und sollte auslaufen, da es nicht zu den primären Aufgaben des Staates gehört, mit Steuergeldern den Kauf von Pkw zu subventionieren. Von daher bedarf es unterschiedlicher Steuersätze für die Zeit mit und ohne staatliche Zuschüsse. Relevant sind jeweils die realen Preisunterschiede, also bezogen auf die durchschnittlichen Kosten einschließlich Zuschuss.

Flankierende Instrumente:

Unser Vorschlag einer intelligenten CO₂-Bepreisung für Fahrzeuge wird von folgenden Instrumenten flankiert.

- Beim Verkauf eines Fahrzeugs ist (zusammen mit den CO₂-Werten) die Höhe der Kfz-Steuer zukünftig mit auszuweisen.
- Die Förderung der Ladeinfrastruktur wird intensiviert, um die erforderliche Infrastruktur für den Umstieg auf Elektrofahrzeuge zu schaffen.

Worin bestehen die Vorteile dieses Vorschlags?

1. Eine CO₂-Bepreisung über die Kfz-Steuer für Neufahrzeuge schafft Kostenparität bei der Anschaffung von E-Pkw und Verbrennern.
2. Fahrzeughalter, die ihre Kaufentscheidung in der Vergangenheit getroffen haben, sind nicht betroffen.
3. Kaufentscheidung bei Dienstwagen werden besonders angereizt, da der Arbeitgeber die Kfz-Steuer trägt.
4. Der Bundeshaushalt wird nicht belastet sondern entlastet.

⁵Für private Fahrzeuge ist der reale CO₂-Ausstoß ca. zwei bis vier Mal und für Dienstfahrzeuge ca. drei bis vier Mal so hoch wie im Testzyklus.

Vgl. Plötz, P., Moll, C., Bieker, C., Mock, P., Li, Y. (2020): Real-world usage of plug-in hybrid electric vehicles - Fuel consumption, electric driving, and CO₂ emissions. ICCT White Paper, September 2020.