




Mobilität neu steuern

Ein Steuer- und Abgabekonzept für klima-
schonenden und sozial gerechten Verkehr bis 2050

Impressum

Herausgeber:

Umweltbundesamt
Fachgebiet I 2.1 Umwelt und Verkehr
Postfach 14 06
06813 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt

 /umweltbundesamt

 /umweltbundesamt

Autorinnen:

Christa Friedl (Wissenschaftsjournalistin, Krefeld)
Ruth Blanck (Öko-Institut e. V., Berlin)

Redaktion:

Kilian Frey, Fachgebiet I 2.1 Umwelt und Verkehr

Satz und Layout:

le-tex publishing services GmbH

Diese Publikation ist kostenfrei zu beziehen beim Umweltbundesamt. Der Weiterverkauf ist untersagt. Bei Zuwiderhandlung wird eine Schutzgebühr von 15 Euro/Stück erhoben.

Publikationen als pdf:

www.umweltbundesamt.de/publikationen

Bildquellen:

Titel: Shutterstock/Tomas Urbelionis
S. 4: Shutterstock/Alexander Tolstykh
S. 6: Shutterstock/DesignRage
S. 14: Shutterstock/ImagePixel
S. 15: Shutterstock/thodonal88
S. 20: Shutterstock/RossHelen
S. 23: Shutterstock/Matej Kastelic

Stand: Juni 2021

ISSN 2363-832X

MOBILITÄT NEU STEUERN

Ein Steuer- und Abgabekonzept
für klimaschonenden und sozial
gerechten Verkehr bis 2050



Inhalt

1	1 Deutschland muss umsteuern	7
2	2 Fiskalische Verkehrswende jetzt!	8
3	3 Mit intelligenten Instrumenten weiterkommen	10
	3.1 Änderung der Kfz-Steuer („Bonus-Malus-System“)	11
	3.2 Phase-out bei Kaufprämien für E-Fahrzeuge	12
	3.3 Umgestaltung der Dienstwagenbesteuerung	13
	3.4 Umgestaltung der Entfernungspauschale	13
	3.5 Abschaffung des Dieselprivilegs	14
	3.6 Ambitionierter Preispfad für CO ₂	15
	3.7 CO ₂ -Komponente in der Lkw-Maut	16
	3.8 Einführung einer Maut für Pkw	18
	Fiskalische Instrumente im Verkehr:	
	Beispiel aus dem Ausland	20
	1. Zulassungssteuer in den Niederlanden	20
	2. Bonus und Malus in Frankreich	21
	3. Teurer Dienstwagen in den Niederlanden	21
4	4 Zukunft steuern: Mobilität gerecht, individuell und nachhaltig machen	22
5	5 Quellen	26

Das aktuelle System zur Besteuerung von Mobilität stammt aus einem „fossilen Zeitalter“. Es passt nicht mehr zu den Anforderungen an eine nachhaltige, gerechte, individuelle Mobilität – und das umso weniger, je anspruchsvoller der Gesetzgeber die Klimaschutzziele in den einzelnen Sektoren neu justiert und verschärft. Das System aus Steuern und Abgaben im Verkehr muss anders ausgerichtet werden. Dafür gibt es drei zentrale Gründe:

-
- a) Mobilität muss neu gesteuert werden, um einen elementaren Beitrag zur Erreichung der **Klimaziele** zu leisten.
 - b) Für **mehr Gerechtigkeit** müssen soziale Verträglichkeit hergestellt und vorhandene Ungerechtigkeiten und klimaschädliche Privilegien beseitigt werden.
 - c) Der Wandel in Verkehr und Mobilität muss so ge- und besteuert werden, dass Deutschland seine **finanzielle Handlungsfähigkeit** bewahrt.
-

Wie das gelingen kann, zeigt die **Studie „Mobilität in die Zukunft steuern: Gerecht, individuell und nachhaltig“⁽³⁾**. Das Öko-Institut, das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) und Prof. Dr. Stefan Klinski von der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin haben darin im Auftrag des Umweltbundesamtes (UBA) gemeinsam Maßnahmen und fiskalische Instrumente untersucht und bewertet. Die vorliegende Broschüre beschreibt Ergebnisse und stellt zentrale Empfehlungen der Studie vor.



1

Deutschland muss umsteuern

Viele Menschen in Deutschland wünschen sich eine stringente und wirksame Klimapolitik. Zugleich will jede und jeder jederzeit mobil sein – ob mit Auto, Zug, Flugzeug, öffentlichem Verkehr, zu Fuß oder mit dem Fahrrad. Wie wird beides möglich: Mobilität für Einzelne und Klimaschutz für alle?

Fakt ist: Unsere Mobilität ist im Umbruch. Autohersteller bieten immer mehr elektrisch angetriebene Modelle an. Die Flugzeugindustrie diskutiert die Einführung von aus erneuerbarem Strom hergestelltem synthetischem Kerosin. IT-Unternehmen entwickeln Sharing-Angebote, damit Menschen auch ohne eigenes Auto schnell und bequem zum Ziel kommen. Wachsende Radwegenetze verschaffen der aktiven Mobilität mehr Platz. Und die Stadtplanung beschäftigt die Frage, wie der begrenzte öffentliche Raum allen Menschen, die unterwegs sind, gleichberechtigt zur Verfügung gestellt werden kann.

Diese Entwicklungen zeigen in die richtige Richtung, aber sie ändern nichts daran, dass der Verkehrssektor von seinem Klimaschutzziel für 2030 und von einer Klimaneutralität bis 2045 meilenweit entfernt ist. Die Maßnahmen sind bisher zu wenig ambitioniert, das Tempo der Veränderung viel zu gering. Bis Mitte 2021 galt das Klimaschutzgesetz 2019. Im Sommer 2021 wurde das Klimaschutzziel dann verschärft: Der Verkehrssektor muss seine Treibhausgasemissionen (CO₂-Äquivalente) bis 2030 auf 85 Millionen Tonnen senken (vorher 95 Millionen Tonnen). Bis 2045 müssen die Emissionen auf null gehen. Vor der Aktualisierung der Klimaschutzziele war dies erst 2050 geplant.

Der Forschungsbericht, auf dem die vorliegende Broschüre basiert, wurde vor der Neujustierung der Klimaschutzziele abgeschlossen. Die Instrumentenvorschläge sowie die Berechnungen und dadurch auch die Abbildungen und Tabellen orientieren sich noch am Klimaschutzgesetz 2019. Im Klartext heißt das: Was in der hier vorliegenden Broschüre als Empfehlung benannt wird zeigt weiterhin in die richtige Richtung, müsste aber noch ein Stück schneller und noch ambitionierter umgesetzt werden.

Die **Kosten für den Verkehr haben Einfluss**

darauf, wie und womit Menschen unterwegs sind. Mineralölsteuer, Energiesteuern, Kfz-Steuer, Lkw-Maut – der alltägliche Verkehr ist von Preisen und Kosten durchzogen. Die Einnahmen verschaffen dem Staat Geld, damit er seine vielfältigen Aufgaben auch im Verkehrssektor erfüllen kann: Bund, Länder und Kommunen erneuern und erweitern Straßen und Gleise, finanzieren Busse, Bahnen und Radwege und fördern Forschungs- und Pilotprojekte, die sich mit Verkehrsfragen beschäftigen.

Das derzeitige System aus Steuern, Abgaben, Umlagen, Entgelten und Subventionen begünstigt Vielfahrer und einkommensstarke Haushalte, fördert Zersiedelung und weite Wege, vergeudet Ressourcen und Rohstoffe. Es ist daher für eine postfossile und sozial gerechte Mobilität schlichtweg ungeeignet. Daher: **Deutschland muss umsteuern**. Ein klug umgestaltetes Steuer- und Abgabensystem könnte künftig die Anreize so setzen, dass umweltfreundliche und klimaschonende Fahrzeuge begünstigt, aktive Mobilitätsformen attraktiv und einkommensschwächere Haushalte nicht mehr benachteiligt werden. Der Verkehrssektor könnte dann seine Klimaziele erreichen und die Umwelt besser schützen, ohne die individuelle Mobilität zu beschränken.

2

Fiskalische Verkehrswende jetzt!

Ein Staat muss Lasten fair verteilen, also z.B. Steuersätze der individuellen Leistungsfähigkeit anpassen. Gleichzeitig hat er öffentliche Aufgaben, die weit über individuell bestimmbare Leistungen hinausreichen: saubere Luft, Lärmschutz, Klimaschutz und Schonung der endlichen Ressourcen gehören ganz wesentlich dazu.

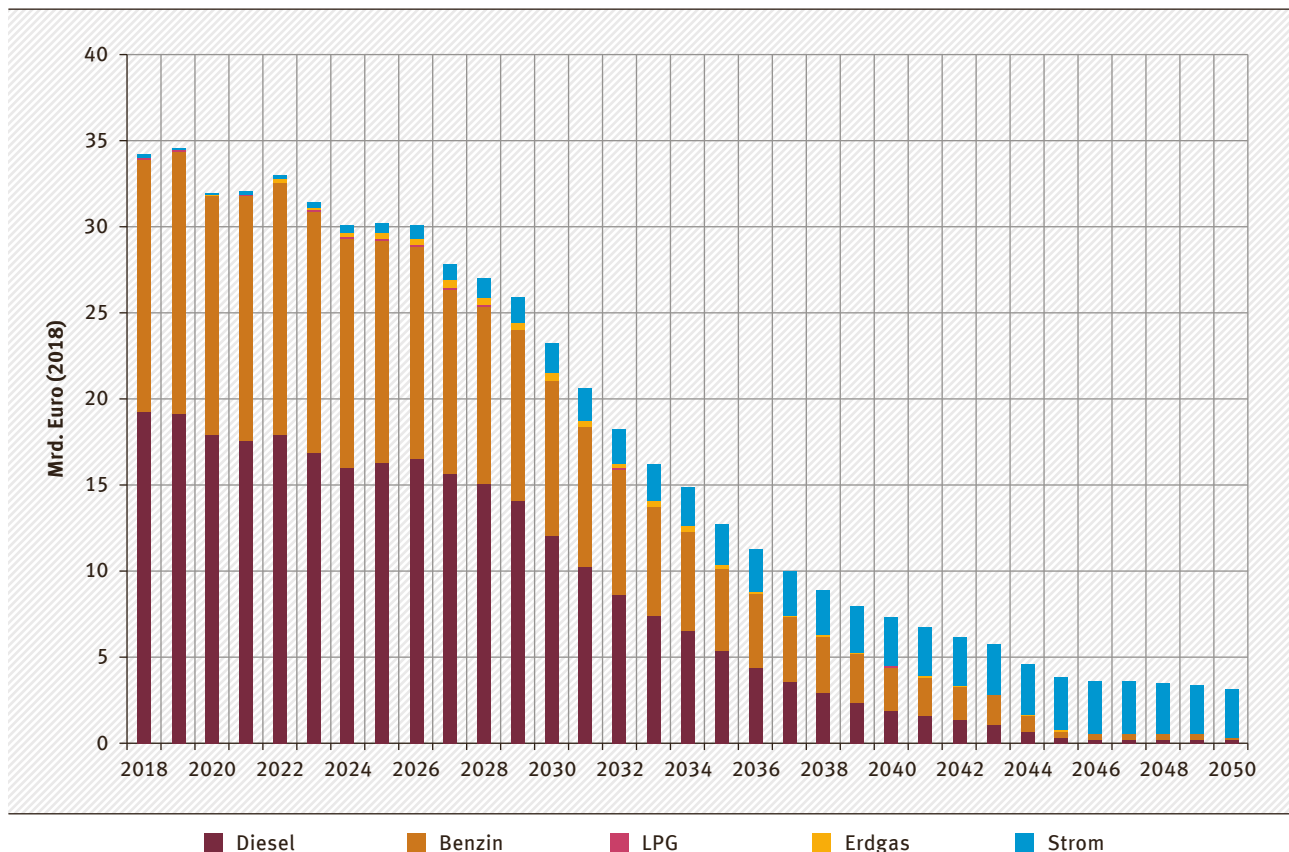
Steuern und Abgaben werden aber schon immer auch dazu genutzt, Verhaltensweisen zu lenken oder Geld mit Blick auf soziale Gerechtigkeit umzuverteilen. Im Laufe der Jahrzehnte ist im Verkehrssektor ein Netz aus Sonderregelungen und Ausnahmen gewachsen, das

der Idee einer Gleichbehandlung zuwiderläuft. Durch Subventionen wie Dieselpriileg oder Entfernungspauschale entgehen dem Staat jedes Jahr Milliarden.

Dazu kommt: Je schneller in den kommenden Jahren elektrisch angetriebene Fahrzeuge herkömmliche Benzin- und Dieselfahrzeuge ersetzen, umso schneller gehen die Einnahmen z. B. an Energiesteuern zurück. Erreicht der Verkehrssektor durch umfassende Elektrifizierung seine Klimaschutzziele, sinken die Einnahmen bis 2030 bei unveränderter Rechtslage um ein Drittel von rund 35 Mrd. € auf 23 Mrd. €.

Abb. 1

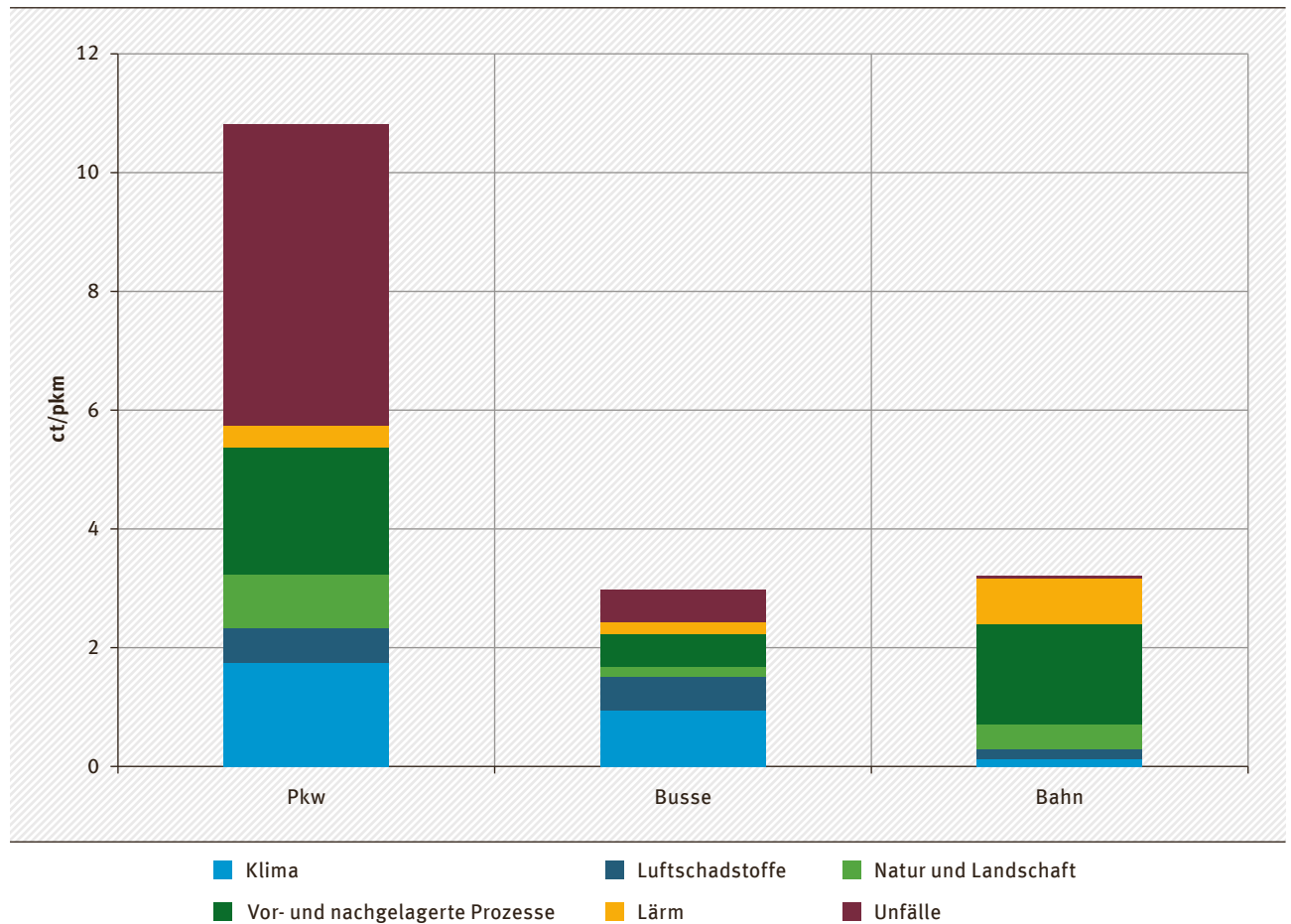
Entwicklung der Energie- und Stromsteuereinnahmen des Verkehrs, wenn der Verkehr seine Klimaschutzziele erreichen soll



Quelle: Öko-Institut e. V.

Abb. 2

Und wer zahlt? Ungedeckte Umweltkosten im Personenverkehr



Quelle: infras (2019)

Die Stromsteuer kann diesen Rückgang nicht annähernd kompensieren (vgl. Abb. 1). Das zeigt eine einfache Rechnung: Für einen Benzin-Pkw (Verbrauch 8 l/100 km) fallen für eine Entfernung von hundert Kilometern derzeit 5,24 € an Energiesteuern an, bei einem batterieelektrischen Fahrzeug (20 kWh/100 km) sind es für die gleiche Strecke dagegen nur 41 Cent.

Gleichzeitig bleibt der Investitionsbedarf für den Verkehr hoch und wird durch künftige Aufgaben eher noch steigen⁽⁶⁾. Wie finanzieren Bund, Länder und Kommunen dann die Mammutaufgabe Verkehrswende, den Ausbau von Schiene, ÖPNV und Radwegen, eine sozial gerechte Mobilität? Ohne **grundsätzliche Änderungen der fiskalischen Rahmenbedingungen** kann das nicht gelingen.

Ein klima- und umweltverträgliches Steuer- und Abgabensystem ist möglich, indem bestehende Instrumente auf mehr Nachhaltigkeit justiert und neue,

verursachergerechte Instrumente geschaffen werden. Auch in einer postfossilen Mobilität bleiben Steuern, Abgaben und Gebühren einer der stärksten Hebel, um Mobilitäts- und Technologieentscheidungen zu lenken.

Den Kern einer fiskalischen Verkehrswende bildet die **Abschaffung umweltschädlicher Subventionen** und die „**Internalisierung externer Kosten**“. Hinter dem komplizierten Begriff „externe Kosten“ steckt eine einfache Wahrheit: Heutige Benzinpreise, Flugpreise, Mautsätze oder Parkgebühren spiegeln nur einen Teil der Klima- und Umweltkosten wider, die der Verkehr verursacht. Krankheitskosten, die durch Abgase und Lärmbelastung entstehen, und gesamtwirtschaftliche Kosten durch Staus, Flächenverbrauch und den Verlust von Tier- und Pflanzenarten gehen bisher zu Lasten der Gesellschaft und künftiger Generationen (vgl. Abb. 2). Die verzerrten Preise führen zu immer mehr Verkehr, zu immer größeren Fahrzeugen, zu hohen Emissionen und damit zu einer Mobilität, die langfristig mehr schadet als nutzt.

3

Mit intelligenten Instrumenten weiterkommen

Womit gelingt die Transformation zur dekarbonisierten Mobilität? Welche Steuern und Abgaben müssen angepasst, welche neu geschaffen werden? Wie müssen Instrumente ausgestaltet werden, um eine Finanzierung der Verkehrswende sicherzustellen?

Diese Fragen untersucht die Studie von Öko-Institut und Partnern mit Hilfe eines Szenarios. Die Ziele des Klimaschutzgesetzes 2019 des Verkehrs werden damit erreicht. In diesem **Szenario „Mobilität neu steuern“** werden umweltschädliche Subventionen abgebaut und externe Kosten des Verkehrs eingepreist. Dadurch mindert der Verkehrssektor seine Treibhausgasemissionen (CO₂-Äquivalente) auf 91 Mio. t bis 2030, der Sektor wird treibhausgasneutral bis spätestens 2050. Die vorgeschlagenen fiskalischen Instrumente wurden daraufhin geprüft, ob sie rechtlich und organisatorisch umsetzbar, sozial verträglich und finanzierbar sind.

Im Szenario wurde eine Reihe von Annahmen getroffen: Bis zum Jahr 2030 sind 72 % der neu zugelassenen Pkw ein Elektroauto oder ein Plug-

In-Hybrid. Gleichzeitig steigt die Effizienz neuer Benzin- und Dieselmotoren. Im Straßengüterverkehr werden 2030 bereits 45 % der Fahrleistung elektrisch erbracht, bis 2040 sogar 94 %. Der Endenergiebedarf sinkt durch die deutlich höhere Energieeffizienz der Elektroantriebe bis 2030 um 29 %. Alternative Kraftstoffe spielen kaum eine Rolle: Bis 2030 kommt es zum vollständigen „Phase-out“ konventioneller Biokraftstoffe. Nach 2030 wird auch zunehmend auf fortschrittliche Biokraftstoffe verzichtet. Im Jahr 2030 rechnet das Szenario „Mobilität neu steuern“ mit nur noch 50 PJ Biokraftstoffen und 40 PJ strombasierter Kraftstoffe in Form von Wasserstoff für die Lkw.

Die genaue Ausgestaltung der einzelnen Instrumente ist teilweise nur im Zusammenspiel mit anderen Instrumenten sinnvoll bzw. plausibel. So lässt sich beispielsweise eine Verlängerung der Kaufprämien nur vor dem Hintergrund eines entsprechenden „Malus“ (z. B. eine höhere Kfz-Steuer für CO₂-intensive Pkw) gut begründen.

Tabelle 1

Instrumente im Szenario „Mobilität neu steuern“ und ihre Wirkung auf den Verkehr

Instrument	Anreiz für E-Mobilität	Anreiz für effizientere Verbrenner	Anreiz für Verkehrsverlagerung	Anreiz für kürzere und weniger Wege
Kfz- bzw. Neuzulassungssteuer („Bonus-Malus-System“)	+	++		
Kaufprämien für E-Fahrzeuge	+			
Umgestaltung der Dienstwagensteuer			+	+
Umgestaltung der Entfernungspauschale				+
Erhöhung von CO ₂ -Preis (BEHG)	+	+	++	++
Angleichung der Dieselbesteuerung	+	+	++	++
CO ₂ -Komponente in der Lkw-Maut	+	+	+	
Fahrleistungsabhängige Pkw-Maut			++	++

3.1 Änderung der Kfz-Steuer („Bonus-Malus-System“)

Die Kfz-Steuer ist unabhängig von den gefahrenen Kilometern und damit eine Art Besitzsteuer. Sie enthält seit 2014 eine so genannte CO₂-Komponente von zwei Euro für jedes Gramm CO₂, dass ein neu zugelassener Benzin- oder Diesel-Pkw pro Kilometer – laut Normwert – ausstößt. Seit Januar 2021 hat die CO₂-Komponente etwas mehr Gewicht. Das Verfahren zur Bestimmung der CO₂-Emissionen wurde geändert. Außerdem wird die CO₂-Komponente in sechs Stufen mit einem Steuersatz von zwei bis vier Euro pro Gramm CO₂/km gespreizt. Für Pkw unter 95 Gramm CO₂/km – im Wesentlichen sind das Plug-In-Hybride – gilt bis 2025 eine Steuerermäßigung von 30 Euro. Reine Elektroautos sind für maximal zehn Jahre von der Steuer befreit.

Auch die jüngste Erhöhung der CO₂-Komponente im Januar 2021 ändert nichts an der Tatsache, dass – aus Steuersicht – der Besitz eines eigenen Autos in

KFZ-STEUER

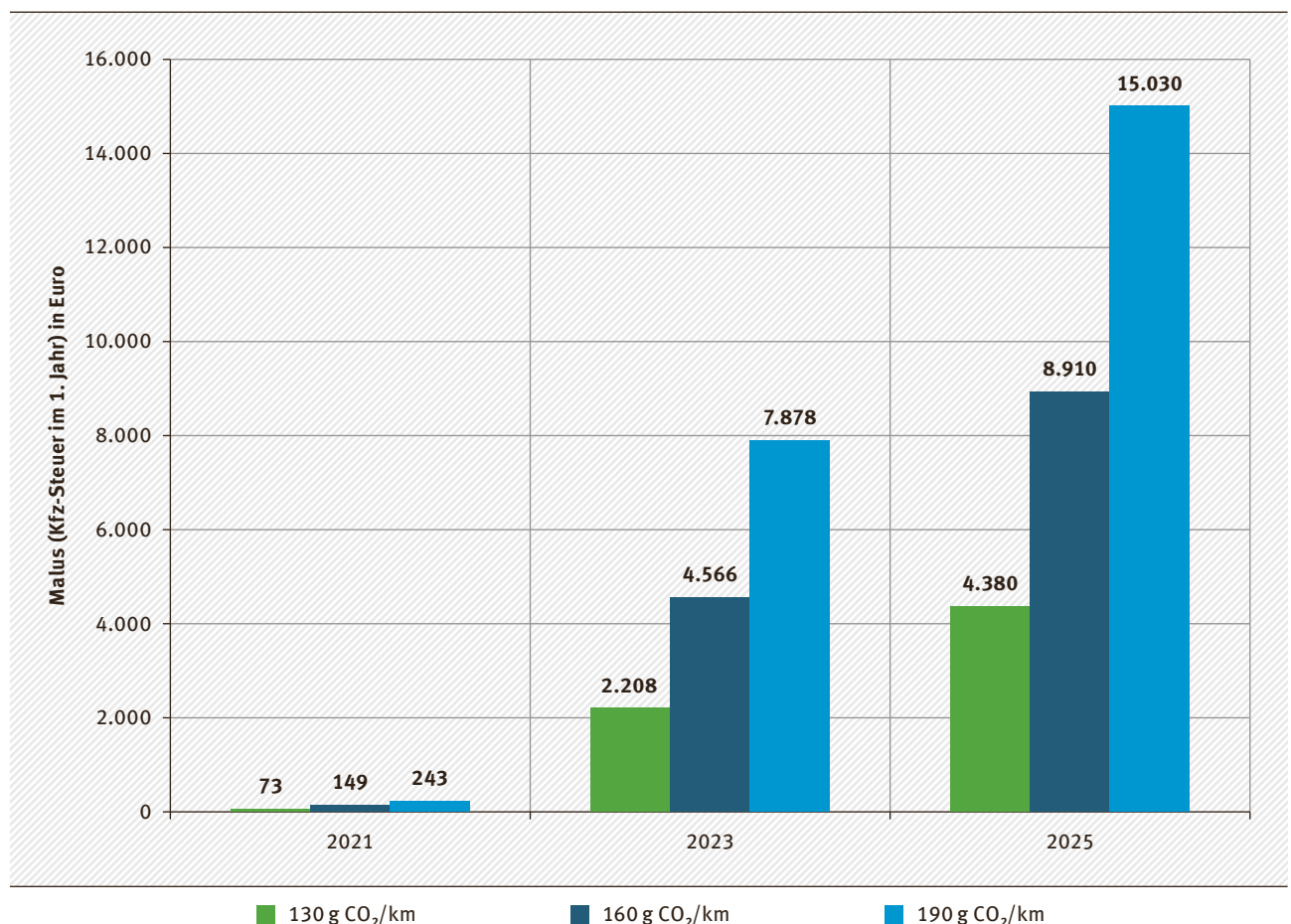
Die Kfz-Steuer ist ein zeitnah einsetzbarer Hebel. Eine weitaus deutlichere Erhöhung und Spreizung der Steuer entsprechend den CO₂-Emissionen beschleunigt den Umstieg auf effizientere Fahrzeuge und alternative Antriebe. Die Kfz-Steuer könnte zudem Umweltkosten internalisieren, die allein durch den Besitz eines Fahrzeugs entstehen.

Ausgestaltung im Szenario „Mobilität neu steuern“

- Die Kfz-Steuer wird für Neufahrzeuge im ersten Jahr der Zulassung ab 2023 deutlich erhöht, 2025 erreicht sie das 60-fache des Status Quo.
- Die Hubraumkomponente wird durch eine Flächenkomponente ersetzt, die umso höher ist, je größer die komplette Grundfläche eines Fahrzeugs ist.

Abb. 3

Viel CO₂ – viel Steuer: Entwicklung der Kfz-Steuer für Neufahrzeuge im 1. Jahr der Zulassung modellhaft für drei Fahrzeuge mit unterschiedlich hohen CO₂-Emissionen



Quelle: Öko-Institut e. V.

Deutschland wenig kostet: Die CO₂-Komponente der Kfz-Steuer liegt auch für einen SUV mit 190 g CO₂/km bei 243 Euro im Jahr und damit nur 53 Euro höher als noch bis Ende 2020. Bereits zugelassene Fahrzeuge bleiben zudem vom höheren CO₂-Zuschlag unberührt.

Vor allem eine hohe CO₂-Komponente im ersten Jahr nach der Zulassung hätte eine deutliche Lenkungswirkung, da sie wie eine Neuzulassungssteuer die Fahrzeugwahl beeinflusst. Die einmalig hohe Steuer bei der Zulassung von Neuwagen würde dabei rechnerisch wie ein „Malus“ in einem „Bonus-Malus-System“ wirken und Einnahmen generieren, die u. a. zur Finanzierung von Kaufprämien für Elektrofahrzeuge ausgegeben werden könnten (vgl. Abb. 3). Ab dem zweiten Jahr würde die Kfz-Steuer auf das allgemein gültige Niveau zurücksinken.

Eine Neuzulassungssteuer würde sehr ähnlich wirken wie die beschriebene Änderung der Kfz-Steuer. Egal für welche Variante sich der Gesetzgeber entscheidet: Es sollte mit einer entsprechenden Regelung möglichst vermieden werden, dass Autos verstärkt im Ausland zugelassen und nach Deutschland importiert werden.

3.2 Phase-out bei Kaufprämien für E-Fahrzeuge

Um die Verbreitung von E-Fahrzeugen zu fördern, zahlt die Bundesregierung seit 2016 Kaufprämien für Pkw, leichte Nutzfahrzeuge und – in geringem Maß – auch größere Lkw mit Elektroantrieb. Im Rahmen des Corona-Konjunkturprogramms wurde der Bundesanteil der Prämien für Pkw verdoppelt: bis 2025 auf bis zu 6000 Euro, für Plug-in-Hybride auf bis zu 4500 Euro. Auch gebrauchte E-Fahrzeuge erhalten künftig einen staatlichen Umweltbonus. Daneben fördern Länder und Kommunen die Anschaffung von Elektroautos im Rahmen von Forschungs- und Pilotprojekten.

Die staatlichen Prämien sind stattdoch – nicht nur deshalb sind sie kritisch zu sehen. Vom Zuschuss profitieren insbesondere einkommensstarke Haushalte, die z. B. beim Kauf eines neuen Elektroautos als Zweitwagen deutlich Geld sparen. Finanziert wird die Prämie aber von allen Steuerzahlenden, also auch von denen, die gar kein eigenes Auto haben. Sozial gerechter wäre es, wenn es einen Finanzierungskreislauf in der Gruppe der Autokäufer*innen gäbe. Dieser Finanzierungskreislauf könnte beispielsweise durch eine Erhöhung der Kfz-Steuer (gerade für hoch emittierende Autos) als Gegenfinanzierung der Kaufprämie für Elektrofahrzeuge realisiert werden.

Bei Plug-in-Hybrid-Fahrzeugen hängt der Klimavorteil zudem vom tatsächlichen, elektrischen Fahrleistungsanteil ab. Wer seinen Plug-in-Hybrid wenig oder selten elektrisch fährt, mindert kaum Emissionen, profitiert aber genauso von der Prämie wie jemand, der viel elektrisch fährt. Die subventionierten Kaufpreise können außerdem zu einem steigenden Pkw-Bestand führen.

KAUFPRÄMIE

Kaufzuschüsse sind nur für kurze Zeit ein Anschubinstrument und langfristig nicht sinnvoll.

In einem Markt, in dem E-Fahrzeuge zum Normalfall geworden sind, lässt sich eine Prämie nicht mehr nachhaltig finanzieren. Sie sollte daher abgelöst werden durch andere Instrumente, um E-Pkw ökonomisch attraktiv zu machen: Höhere CO₂-Preise, niedrigere Strompreise, und eine stärker nach CO₂ gespreizte Kfz-Steuer.

Ausgestaltung im Szenario „Mobilität neu steuern“

- Die Kaufprämien für reine E-Fahrzeuge werden bis 2024 fortgeführt. Die Gegenfinanzierung erfolgt aus dem „Malus“ (erhöhte Kfz-Steuer im ersten Jahr der Zulassung)
- Für Plug-In-Hybride entfällt die staatliche Prämie bereits 2022.

3.3 Umgestaltung der Dienstwagenbesteuerung

Gewerblich genutzte Fahrzeuge werden heute in Deutschland subventioniert. Sie können ohne Höchstpreisbegrenzung und ungeachtet ihrer Emissionen als Betriebsausgaben in die Bilanzen eingestellt werden. Werden Dienstwagen auch privat genutzt, liegt die Besteuerung bei monatlich pauschal 1 % des inländischen Bruttolistenpreises. Seit 2019 wird die Anschaffung von E-Fahrzeugen auch über die Dienstwagenbesteuerung begünstigt: Für Plug-In-Hybride liegt der Steuersatz bei 0,5 %, für batterieelektrische Pkw bei 0,25 %.

Der Anteil der gewerblichen Fahrzeuge an den Neuzulassungen liegt seit Jahren über 60 %. Es werden nur etwa 40 % des tatsächlichen geldwerten Vorteils durch die Besteuerung ausgeglichen.⁽⁵⁾ Dem Staat entgehen dadurch Steuern von mindestens drei Milliarden Euro jährlich. Das Dienstwagenprivileg ist auch unter sozialen Aspekten kritisch zu sehen, da es überwiegend privilegierte Bevölkerungsgruppen für sich beanspruchen können.⁽¹²⁾

3.4 Umgestaltung der Entfernungspauschale

Mit der Entfernungspauschale bzw. Pendlerpauschale können Wegekosten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte von der Einkommenssteuer abgesetzt werden. Von 2021 an wird die Pauschale erhöht: ab dem 21. Kilometer von 30 auf 35 Cent, ab 2024 auf 38 Cent. Ab 2027 sollen wieder 30 ct/km gelten. Diese Erhöhung soll für Fernpendler einen Ausgleich zum neuen CO₂-Preis auf Kraftstoffe schaffen.

Die Pendlerpauschale ist jedoch ein Fehlanreiz. Sie begünstigt die Zersiedelung und das Wachstum des Verkehrsaufkommens. Aus Sicht des UBA ist sie eine indirekte Subvention, durch die dem Staat jährlich Milliarden an Steuern entgehen. Zudem profitieren vor allem höhere Einkommen.⁽¹²⁾

Die fiskalische Wirkung der Entfernungspauschale bzw. ihrer Abschaffung wurde im Rahmen des Projekts nicht modelliert. Nach dem aktuellen Subventionsbericht des UBA betrugen die Steuerausfälle durch die Entfernungspauschale im Jahr 2018 6 Mrd. Euro.

DIENTSWAGENBESTEUERUNG

Die Dienstwagenbesteuerung ist ein Steuerprivileg für wenige und fördert sowohl die Anschaffung von Fahrzeugen als auch hohe Fahrleistungen. Um gerecht zu sein, muss die Besteuerung von Dienstwagen erhöht werden. Privatnutzung von Dienstwagen sollte nicht mehr kostenlos sein. Je mehr der Dienstwagen privat genutzt wird, desto mehr Steuern sollten die Nutzenden auch bezahlen. Eine zweitbeste Lösung wäre, die Steuersätze pauschal zu erhöhen.

Ausgestaltung im Szenario „Mobilität neu steuern“

- Private Kilometer werden besteuert: Für je 1000 gefahrene Kilometer im Jahr sind zusätzlich 0,1 % des Listenpreises zu versteuern.
- Die steuerliche Begünstigung von Plug-In-Hybriden als Dienstwagen wird sofort abgeschafft.

ENTFERNUNGSPAUSCHALE

Die Erhöhung der Entfernungspauschale ab 2021 setzt falsche Anreize. Allerdings ist kurzfristig eine völlige Abschaffung der Pauschale strittig. Mittelfristig empfiehlt sich eine strukturelle Reform oder Umgestaltung. Denkbar ist eine Abschaffung mit Härtefallregelung oder auch eine Begrenzung der Entfernungspauschale (z. B. auf die ersten 20 Kilometer).

Ausgestaltung im Szenario „Mobilität neu steuern“

- Die Entfernungspauschale wird im Jahr 2030 abgeschafft.
- Um soziale Härten abzufedern, sollen Wegekosten in Härtefällen bei der Einkommensteuer berücksichtigt werden. Zusätzlich wird der Werbungskostenpauschbetrag erhöht, um die Belastung niedrigerer Einkommen auszugleichen.

3.5 Abschaffung des Dieselpprivilegs

Diesel oder Benzin? Viele entscheiden diese Frage auch anhand des Kraftstoffpreises. Die Energiesteuern auf Dieseldkraftstoff sind derzeit um 18,4 Cent pro Liter niedriger als auf Benzin. Der Kostenvorteil an der Tankstelle führt dazu, dass sich meist Vielfahrer einen Diesel-Pkw anschaffen, immer mehr Käufer wählen besonders große und hoch motorisierte Modelle. Die bessere Effizienz des Dieselfahrzeugs und damit sein Klimavorteil bestehen daher nur noch auf dem Papier: 2019 hatten neu zugelassene Benzin-Pkw Emissionen von durchschnittlich 157,6 Gramm CO₂/km, Diesel-Pkw von 167,6 Gramm CO₂/km.

Eine Angleichung der Energiesteuern an das Niveau von Benzin (gemessen am Energiegehalt) würde Diesel bei einem Preis von 1,20 €/l um etwa 18 % verteuern. Das klingt nach viel, würde aber in kleinen Schritten erfolgen und vor allem bei gewerblich genutzten Fahrzeugen mit hoher Laufleistung und für Unternehmen im Güterverkehr spürbar.

Das Steuerprivileg gilt nicht nur für Dieseldkraftstoff, sondern auch für Flüssiggas, Bioethanol und Erdgas. Auch diese Brennstoffe sollten künftig gemäß ihrem Energiegehalt besteuert werden. Ein wichtiger ökologischer Nebeneffekt: Plug-In-Hybride mit Dieselmotor würden bei deutlich steigendem Kraftstoffpreis verstärkt im elektrischen, emissionssparenden Modus gefahren.

DIESELPVILEG

Die Energiesteuer sollte für alle Kraftstoffe künftig nach ihrem jeweiligen Energiegehalt bemessen werden. Die Angleichung der Steuer auf Dieseldkraftstoff könnte sukzessive – jeweils halbjährlich in insgesamt zehn Schritten – erfolgen, was den Literpreis bei jedem Schritt nur minimal und planbar erhöht.

Ausgestaltung im Szenario „Mobilität neu steuern“

- Die Energiesteuer für Diesel, Erdgas und Flüssiggas wird zwischen 2025 und 2029 auf das Niveau der Energiesteuer von Benzin (bemessen am Energiegehalt) angehoben. Daraus folgt ein Steuersatz für Diesel von 70,5 Cent/l, etwa 7,5 % über dem Satz für Benzin.

In einer postfossilen Mobilität, in der Strom als wesentlicher Energieträger fungiert, haben Energiesteuern auf Kraftstoffe eine abnehmende Bedeutung. Die Angleichung der Besteuerung von Dieseldkraftstoff dient vor allem dazu, die Transformation zu unterstützen und falsche Preissignale zu beseitigen.



3.6 Ambitionierter Preispfad für CO₂

Seit 2021 hat das Treibhausgas CO₂ auch im Bereich Wärmeerzeugung und Verkehr einen Preis. Das „Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen“ (BEHG) startete zunächst als Festpreissystem mit 25 Euro pro Tonne CO₂; bis 2025 steigt der Preis schrittweise auf 55 Euro pro Tonne, ab 2026 geht der Festpreis für CO₂ in einen Preiskorridor über. Zertifikate werden dann zwischen einem Mindestpreis (55 Euro pro Tonne CO₂) und einem Höchstpreis (65 Euro pro Tonne CO₂) auktioniert. Im Jahr 2025 wird im Rahmen einer Evaluierung über die künftige Art der Preisbildung entschieden. Für Verbraucherinnen und Verbraucher heißt das, dass Benzin, Diesel, Gas und Heizöl seit 2021 im Preis schrittweise und planbar steigen.

Energiesteuern bzw. CO₂-Preise im Verkehr sind ein ökonomisch effizientes Instrument, da sie unmittelbar an der Quelle ansetzen. Sie beeinflussen sowohl die Fahrleistungen als mittelfristig auch die Wahl von Fahrzeug und Verkehrsmittel. Hohe Preise machen Elektromobilität schneller wettbewerbsfähig. Unstrittig ist, dass ein wenig ambitionierter Preis von 25 €/t CO₂ nicht viel zum Klimaschutz beitragen kann und die Einhaltung der Ziele im Verkehrssektor nach dem Klimaschutzgesetz nicht sicherstellt. Die echten Umwelt- und Klimakosten liegen weit höher: Das UBA hat errechnet, dass bis 2030 ein Preis von nominal 237 €/t CO₂ notwendig wäre, um die externen Kosten abzubilden.

CO₂-PREIS

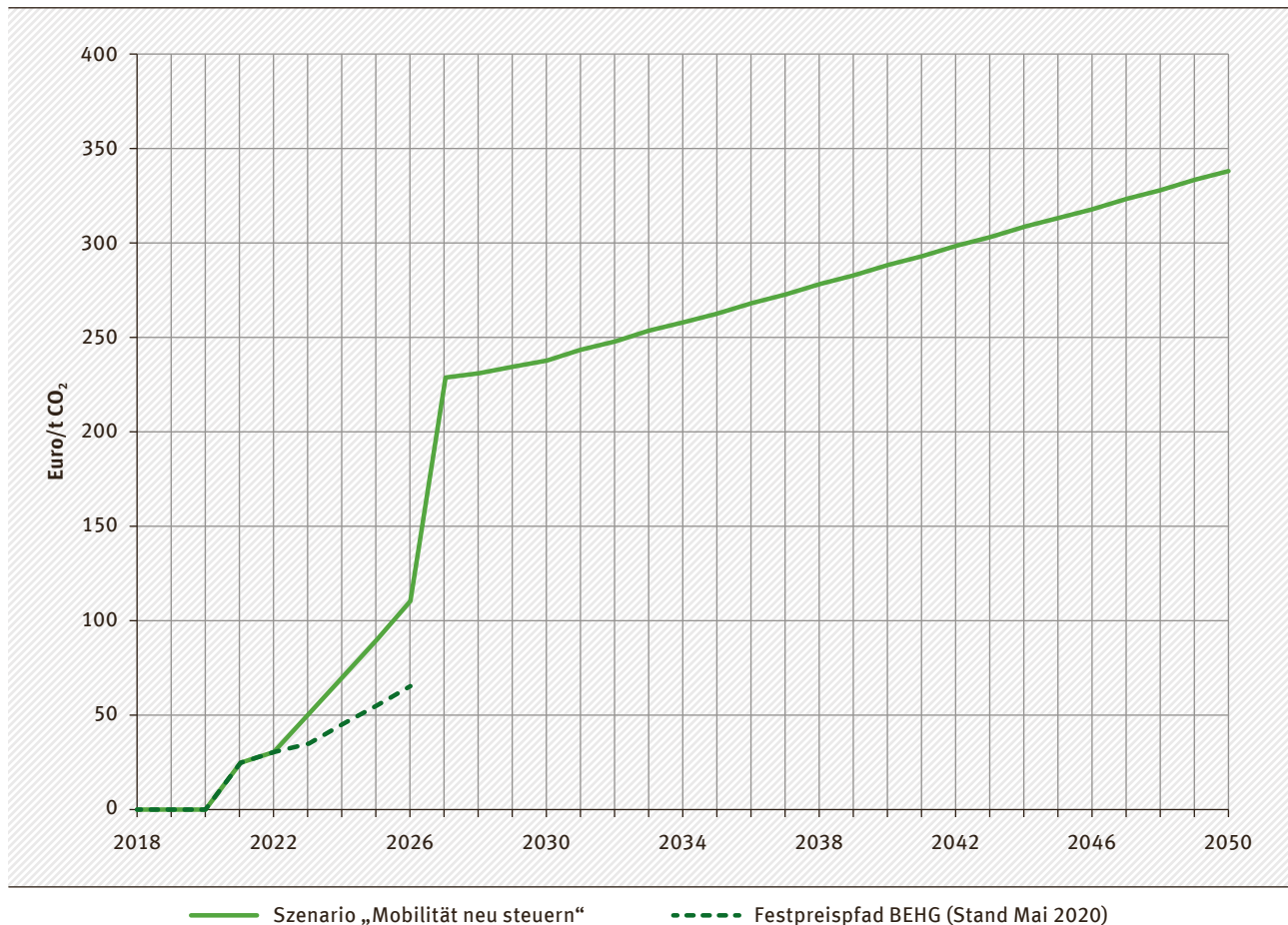
Ein kontinuierlicher, planbarer Anstieg der CO₂-Preise auf hohem Niveau ist ein starkes Instrument. Gleichzeitig erfordert er eine soziale Abfederung über Rückverteilungsmechanismen. Für die Erreichung der Klimaschutzziele 2030 muss der Preis bereits bis 2025 über das bisher beschlossene Niveau hinaus steigen.

Ausgestaltung im Szenario „Mobilität neu steuern“

- ▶ Ab 2023 werden im Rahmen des BEHG die CO₂-Preise kontinuierlich erhöht: Auf 50 €/t im Jahr 2023, auf 70 €/t im Jahr 2024, auf 90 €/t in 2025 und auf 110 €/t im Jahr 2026.
- ▶ Dieser Preispfad stellt sicher, dass schon etwa ab 2025 die Einnahmen im Modell ausreichen, um eine Abschaffung der EEG-Umlage zu finanzieren. Die EEG-Umlage wird schrittweise reduziert: von 6,5 ct/kWh im Jahr 2021 auf 2 ct/kWh im Jahr 2024. Ab 2025 ist sie abgeschafft.
- ▶ Zwischen 2027 und 2050 folgt der Preispfad einer flacheren, aber konsequent ansteigenden Kurve und erreicht 2030 einen CO₂-Preis von nominal 237 €/t, 2040 von 288 €/t und 2050 von 337 €/t. Die Einnahmen könnten ab 2027 dann über einen zusätzlichen Mechanismus zum sozialen Ausgleich teilweise zurückverteilt werden (z. B. Pro-Kopf-Klimaprämie).



Abb. 4

CO₂ erhält seinen Preis: Ambitionierter Preispfad im Szenario „Mobilität neu steuern“ (nominal)

Quelle: Öko-Institut e. V.

Die Kombination aus CO₂-Preis, Senkung des Strompreises und zusätzlichem Rückverteilungsmechanismus durch die Pro-Kopf-Klimaprämie hätte positive soziale Verteilungswirkungen. Das heißt, Haushalte und Familien mit geringem Einkommen würden im Schnitt profitieren, einkommensstarke Haushalte müssten mit leicht höheren Kosten rechnen. Grund dafür ist, dass Personen mit höherem Einkommen in der Regel mehr Auto fahren, der Stromverbrauch aber weitgehend unabhängig vom Einkommen ist.

Eine vierköpfige Familie würde durch die Abschaffung der EEG-Umlage ca. 260 € pro Jahr sparen. Im Gegenzug würde ein CO₂-Preis von 110 €/t für ein Auto mit Benzinmotor bei aktuell durchschnittlichem Verbrauch und durchschnittlicher Fahrleistung Mehrkosten von etwa 210 € im Jahr bedeuten. Dieselfahrzeuge würden vor allem wegen der durchschnittlich höheren jährlichen Fahrleistung stärker belastet.

Ein Rückverteilungsmechanismus kann weitere CO₂-Preis-Steigerungen kompensieren (z. B. aus dem Wärmebereich). Am Ende soll aber gar nicht für jedes Auto und jedes Fahrverhalten eine Kompensation möglich sein – wer viel Auto fährt und viel CO₂ emittiert, soll mehr bezahlen. Wer dagegen weniger emittiert (beispielsweise durch ein sparsameres Auto), profitiert unterm Strich.

3.7 CO₂-Komponente in der Lkw-Maut

Für Lkw mit einem zulässigen Gesamtgewicht ab 7,5 t erhebt Deutschland auf Autobahnen und Bundesstraßen eine Maut. Die Mautsätze berücksichtigen bisher vor allem Infrastrukturkosten, in geringem Maße auch Schadstoffausstoß und Lärm durch den Lkw-Verkehr. Eine Maut, die Klimaschutzkosten berücksichtigt, war bisher nicht möglich, da die Wegekostenrichtlinie der EU eine Einpreisung von CO₂-Emissionen nicht erlaubt.

Die EU-Verkehrsminister einigten sich im Dezember 2020 auf eine Revision der Wegekostenrichtlinie. Künftig sollen sich die Mautsätze auch am CO₂-Ausstoß der Fahrzeuge orientieren. Wie die Gebührenstruktur genau aussehen soll, ist noch offen. Null-Emissionsfahrzeuge – sowohl E-Lkw als auch Hybride – werden nach den Plänen der Verkehrsministerinnen und Verkehrsminister deutlich begünstigt, allerdings haben die Mitgliedstaaten Gestaltungsspielraum innerhalb der einzelnen CO₂-Emissionsklassen.

Die Lkw-Maut ist ergiebig. 2020 lagen die Einnahmen bei rund 7,4 Mrd. Euro. Durch Ausweitung der Maut auf weitere Straßen und Fahrzeugklassen kann auch die positive Umweltlenkungswirkung erhöht werden. Um einen international fairen Wettbewerb sicherzustellen und um „Tanktourismus“ aus dem Ausland zu vermeiden, sollte der CO₂-Preis des BEHG im Straßengüterverkehr vorwiegend über die Lkw-Maut erhoben werden.

LKW-MAUT

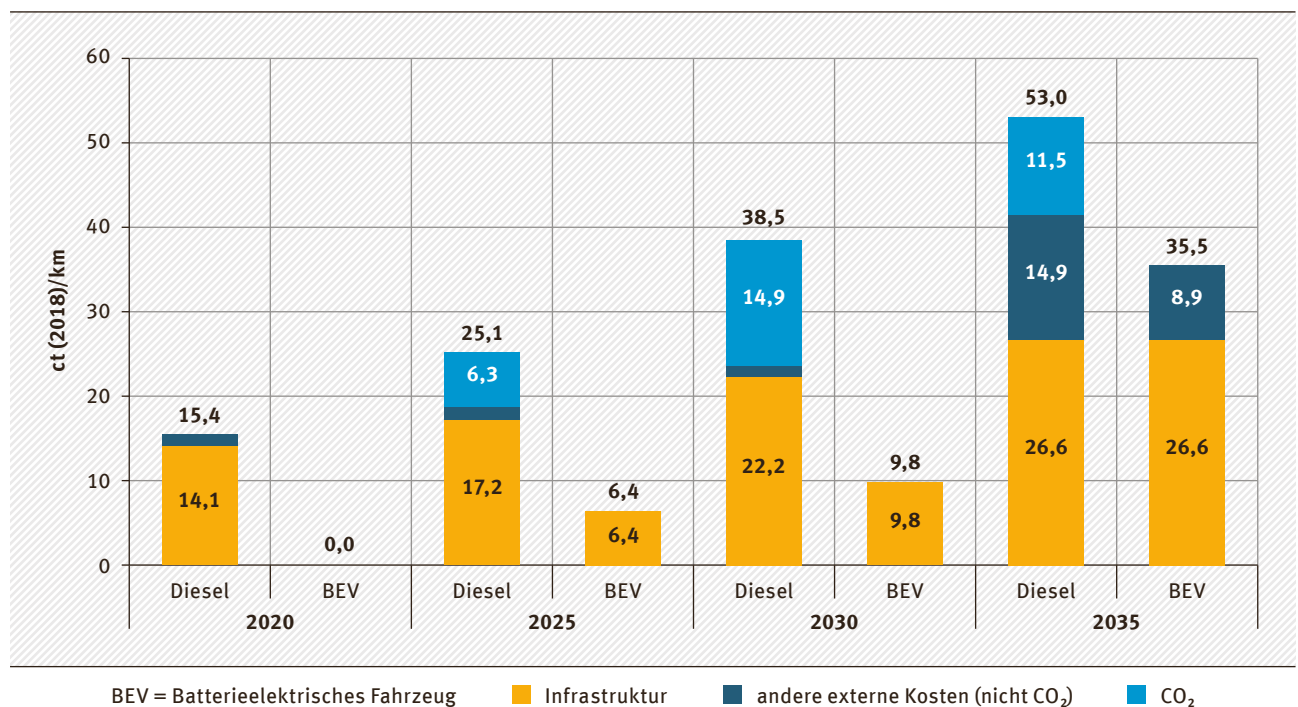
Die Lkw-Maut ist zentral für die Vermeidung und Verlagerung des Straßengüterverkehrs und beschleunigt den Umstieg auf emissionsarme und treibhausgasneutrale Antriebe. Sie muss dafür künftig ambitioniert ausgestaltet werden. Zudem muss sichergestellt sein, dass eine CO₂-Komponente *zusätzlich* zu den bisherigen Mautsätzen erhoben wird.

Ausgestaltung im Szenario „Mobilität neu steuern“

- Ab 2023 wird eine CO₂-Komponente in die Lkw-Maut integriert. Der CO₂-Preis kann zur Vermeidung von grauen Importen „Tanktourismus“ ab dann über die Maut erhoben werden.
- Die Lkw-Maut wird 2025 auf alle Lkw ab 3,5 t und alle Straßen ausgeweitet.
- Für E-Lkw gelten zunächst stark geminderte Mautsätze für die Infrastruktur, die bis 2035 sukzessive auf das Niveau für konventionelle Lkw ansteigen.
- Bis 2035 werden zunehmend externe Kosten über die Maut internalisiert (z. B. Lärm oder Schäden an Natur und Landschaft)

Abb. 5

Entwicklung der Lkw-Maut im Szenario „Mobilität neu steuern“ (auf Basis der Kosten von 2018)



Quelle: Öko-Institut e. V.

3.8 Einführung einer Maut für Pkw

Das eigene Auto ist für viele Symbol der mobilen Freiheit, in ländlichen Regionen oft das einzige Mittel, um flexibel und schnell von A nach B zu kommen. Auch in Zukunft wird das Auto vermutlich gerade in ländlichen Regionen noch eine bedeutende Rolle spielen – allerdings müssen die hohen Kosten für die Infrastruktur und für bislang vernachlässigte Schäden an Gesundheit, Umwelt und Klima auch bezahlt werden. Die Lösung ist eine intelligent gestaltete Pkw-Maut, die Nutzerinnen und Nutzer unterschiedlich stark zur Kasse bittet: Wer viel und weit mit dem Auto unterwegs ist, zahlt mehr. Wer selten Auto fährt oder klimaschonendere Pkw nutzt, zahlt weniger.

Anders als die 2016 beschlossene und mittlerweile gescheiterte „Ausländermaut“ kollidiert eine verursachergerechte Pkw-Maut nicht mit EU-Recht. Eine streckenabhängige Maut ist im Szenario vor allem ein Turbo für Umwelt- und Klimaschutz im Verkehr: Sie wirkt, im Gegensatz zu einer zeitlich limitierten Vignette, ökologisch hoch effizient.⁽¹⁰⁾

Eine Pkw-Maut kann die sinkenden Steuereinnahmen bei wachsender Elektromobilität ausgleichen. Bei einem anfänglichen Mautsatz von etwa einem Cent pro gefahrenem Kilometer liegen die Einnahmen bei 6,6 Mrd. Euro, bei einem Mautsatz von 4,3 Cent/km zur vollständigen Finanzierung der Infrastrukturkosten sind es knapp 28 Mrd. Euro (jeweils die Pkw-Fahrleistung von 2018 zugrunde gelegt). Diese Einnahmen decken rein rechnerisch zum großen Teil den Rückgang der Energiesteuereinnahmen ab 2030.

PKW-MAUT

Eine fahrleistungsabhängige Pkw-Maut ist ein starkes Instrument für den Umweltschutz, das zudem vielfältig ausgestaltet werden kann. Vor allem dient sie dazu, dass die Straßeninfrastruktur von deren Nutzerinnen und Nutzern finanziert wird statt von der Allgemeinheit. Die Maut kann um ortsabhängige Lärm- und Schadstoffkomponenten erweitert werden oder je nach Tageszeit unterschiedlich hoch sein. Überlegenswert ist zudem eine anteilige Rückerstattung an Kommunen und Länder, um die Akzeptanz bei lokalen und regionalen Akteuren zu erhöhen. So erhofft sich zum Beispiel der Deutsche Städte- und Gemeindebund von einer Pkw-Maut Einnahmen, mit denen der Investitionsstau in der kommunalen Verkehrsinfrastruktur behoben werden kann.

Ausgestaltung im Szenario „Mobilität neu steuern“

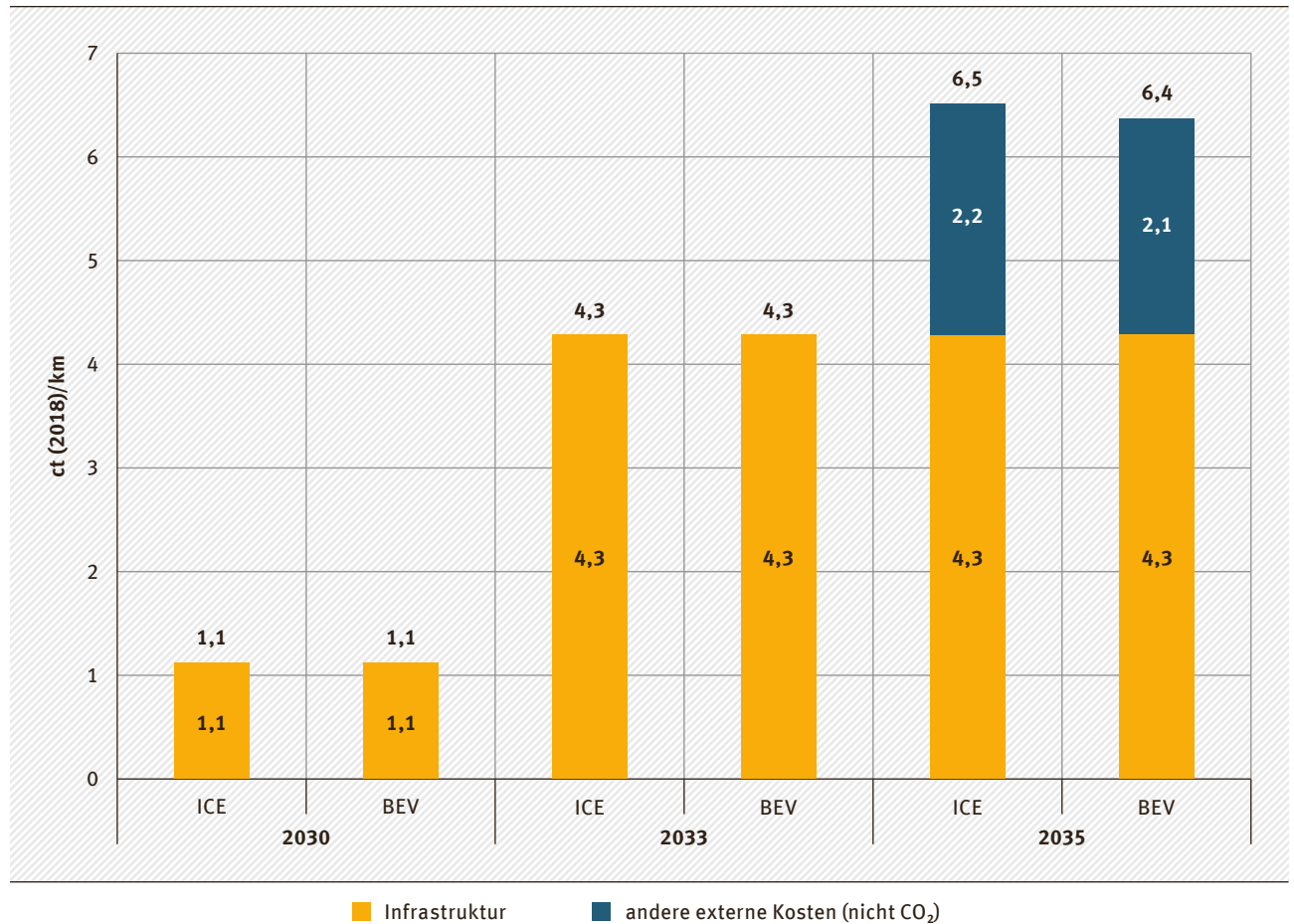
- Ab 2030 wird auf allen Straßen und für alle Fahrzeuge eine Maut eingeführt, also auch für Pkw. Zwischen 2030 und 2033 steigen die Mautsätze von 1 Cent/km auf 4,3 Cent/km.
- Bis 2035 werden zunehmend externe Kosten des Pkw-Verkehrs (nicht die CO₂-Kosten, da diese über den Kraftstoff erhoben werden) über die Maut internalisiert, die Mautsätze steigen auf 6,5 Cent/km.

Offene Fragen? Die gibt es selbstverständlich, denn eine verursachergerechte Pkw-Maut wurde bislang weder politisch noch gesellschaftlich intensiv diskutiert. Wie hoch sind die Systemkosten? Kann die notwendige, digitale Erhebung der Bewegungsprofile alle Forderungen des Datenschutzes erfüllen? Wie

wird frühzeitig Akzeptanz für dieses neue Instrument geschaffen? Dennoch: Eine fahrleistungsabhängige Maut kann nicht nur die Finanzierungslücke abwenden helfen, sondern auch wesentlich dazu beitragen, dass der Verkehrssektor bis zum Jahr 2045 klimaneutral wird.

Abb. 6

Pkw-Maut im Szenario „Mobilität neu steuern“ (auf Basis der Kosten von 2018, ICE = Pkw mit Verbrennungsmotor, BEV = Batterieelektrische Fahrzeuge)



Fiskalische Instrumente im Verkehr: Beispiel aus dem Ausland

1. Zulassungssteuer in den Niederlanden

Wer in den Niederlanden ein Auto besitzt, muss tief in die Tasche greifen.

Insbesondere Fahrzeuge mit hohem CO₂-Ausstoß werden deutlich höher besteuert als in Deutschland. In den Niederlanden hat jedes Gramm CO₂, das ein Fahrzeug emittiert, seinen Preis.



Bei der Zulassung eines neuen Fahrzeugs werden in den Niederlanden zwei verschiedene Steuern fällig: die jährliche Kfz-Steuer und eine sogenannte **Zulassungssteuer**. Die Kfz-Steuer hängt von Art, Gewicht und Antrieb des Fahrzeugs ab und liegt ein Vielfaches höher als in Deutschland – für einen Mittelklassewagen mit Verbrennungsmotor bei 600 bis 1000 Euro. Die CO₂-abhängige Zulassungssteuer dagegen fällt nur einmal an, macht allerdings den Besitz eines Autos unter Umständen richtig teuer: Ein SUV mit Emissionen von 180 g CO₂/km schlägt mit etwa 27.000 Euro zu Buche, ein Mittelklasse-Benziner mit 110 g CO₂/km noch mit etwa 4000 Euro. Nur Elektroautos und Fahrzeuge mit Brennstoffzellenantrieb sind von der Zulassungssteuer befreit.

Die beiden fiskalischen Instrumente haben unterschiedliche Ziele. Die Kfz-Steuer generiert für den niederländischen Staat konstante und vorhersehbare Einnahmen. Die Zulassungssteuer macht emissionsarme und vor allem emissionsfreie Fahrzeuge finanziell deutlich attraktiver als Fahrzeuge mit

Verbrennungsmotor. Laut Statistik geht diese Rechnung auf: Der durchschnittliche CO₂-Ausstoß von neu zugelassenen Fahrzeugen lag 2019 in den Niederlanden bei 98,4 g/km, in Deutschland lag er dagegen bei 131,2 g/km.

Der niederländische Staat **passt Steuersätze und Bedingungen immer wieder an** – auch das ist ein wesentlicher Unterschied zur starren, deutschen Kfz-Steuer. Beispielsweise waren in den Niederlanden ursprünglich nicht nur Elektroautos, sondern auch Plug-In-Hybride von der Zulassungssteuer befreit. In der Folge wurden besonders viele Hybridfahrzeuge als Dienstwagen zugelassen. Hybride sind allerdings weniger ökologisch als vollelektrische Fahrzeuge, da sie nur dann Emissionen vermeiden, wenn sie konsequent elektrisch gefahren werden. Seit 2017 zahlen in den Niederlanden daher auch Käufer von Plug-In-Hybriden eine Zulassungssteuer von 25 bis 83 Euro pro g CO₂/km. Zudem erhebt der Staat seit 2020 bei jedem neu zugelassenen Fahrzeug einen Zuschlag von 366 Euro pro g CO₂/km, bei Dieselfahrzeugen nochmals zusätzlich von etwa 78 Euro pro g CO₂/km. Die einzige Ausnahme von diesem Zuschlag sind wiederum emissionsfreie Elektroautos.

Die Politik der nach CO₂-stark gespreizten Steuern zeigt Wirkung: 2020 war mehr als jedes fünfte, neu zugelassene Fahrzeug in den Niederlanden ein vollelektrisches Fahrzeug.^{(1), (2), (4), (13)}



2. Bonus und Malus in Frankreich

Auch der französische Fiskus bittet Autokäufer bei der Zulassung von CO₂-intensiven Fahrzeugen konsequent zur Kasse. Neben einer motorleistungsabhängigen Registrierungsgebühr existiert in Frankreich bereits seit 2007 ein sogenanntes **Bonus-Malus-System**. Damit reagierte Frankreich als eines der ersten EU-Länder auf die Einführung von europaweiten Flottengrenzwerten.



Wer ein Fahrzeug zulässt, das einen bestimmten CO₂-Emissionswert überschreitet, muss einmalig einen Zuschlag – den Malus – entrichten, wer dagegen ein besonders emissionsarmes Modell zulässt, erhält einen Bonus ausgezahlt. Statistisch zeigt das Instrument Wirkung: Der durchschnittliche CO₂-Ausstoß von Neufahrzeugen lag 2019 in Frankreich mit 113,7 g/km deutlich niedriger als in Deutschland mit 131,2 g/km.

Bonus und Malus sind keine starren Größen, sondern werden regelmäßig angepasst. Ursprünglich sollte sich das System im Prinzip selbst tragen, indem der Malus die Prämien finanziert. Diese Rechnung ging nicht auf: Die Kaufprämien kosteten den französischen Steuerzahler in den ersten Jahren 200 bis 300 Mio. Euro jährlich.

Seither wurden Bonus und Malus mehrfach modifiziert. Im Jahr 2020 hat Frankreich die **Berechnungsgrundlagen maßgeblich verändert**. Seit März 2020 sind für die Berechnung des Malus bei Zulassung die CO₂-Emissionen des Fahrzeugs nach dem neueren Testverfahren WLTP ausschlaggebend. WLTP erfasst die Emissionen eines Fahrzeuges realistischer und weist daher höhere Werte aus. Seit 2021 muss ab der Schwelle von 133 g CO₂/km ein Malus für jedes weitere Gramm gezahlt werden. Zwischen 133 g CO₂/km und 219 g CO₂/km steigt der gesamte Malus dadurch von 50 Euro bis auf maximal 30.000 Euro an. Auch der Bonus wurde verändert. Die Prämie von 6000 Euro, die vorher für alle Elektroautos und Hybride mit Emissionen unter 20 g CO₂/km gezahlt wurde, erhalten ab 2020 in voller Höhe nur noch Privathaushalte und auch nur bis zu einem Fahrzeug-Listenpreis unter 45.000 Euro.

Die Lenkungswirkung hin zu emissionsfreien Elektroautos ist allerdings begrenzt, denn der Schwellenwert von 110 g CO₂/km nach dem alten Messverfahren NEFZ und von 133 g CO₂/km nach WLTP ist recht hoch angesetzt. Daher greift der Malus erst recht spät und erfasst einen signifikanten Anteil der in Frankreich neu zugelassenen Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor nicht.^{(1), (2), (7)}

3. Teurer Dienstwagen in den Niederlanden

Wer einen Dienstwagen privat nutzt, hat einen erheblichen geldwerten Vorteil, den der Staat besteuert. In Deutschland liegt der Steuersatz allerdings nur bei 1 % pro Monat bzw. 12 % pro Jahr – bezogen auf den Listenpreis eines Fahrzeugs – und macht die private Nutzung von Dienstwagen damit für viele attraktiv.



Deutlich teurer ist eine private Nutzung des Firmenwagens in den Niederlanden. Hier liegt der **Steuersatz fast doppelt so hoch** – bei 22 % des Fahrzeug-Listenpreises pro Jahr bzw. bei 1,83 % pro Monat. Nur wer nachweislich weniger als 500 km pro Jahr mit dem Dienstwagen privat unterwegs ist, ist befreit. Auch für emissionsfreie Elektroautos oder Brennstoffzellenfahrzeuge liegt der Steuersatz in den Niederlanden mit 0,67 % pro Monat bzw. 8 % pro Jahr deutlich höher als in Deutschland. Einen Nachlass für Plug-In-Hybride gibt es zudem nicht. Deutschland besteuert E-Autos unter den Dienstwagen nur mit 0,25 %, Plug-in-Hybride mit 0,5 %.

Der Steuervorteil für Elektroautos hat in den Niederlanden Grenzen. So galt die verringerte Besteuerung seit 2019 nur bis zu einem bestimmten Bruttolistenpreis, darüber fielen die regulären 22 % an. Innerhalb der kommenden Jahre **schmilzt der Steuervorteil** für Dienstwagen mit Elektromotor in mehreren Stufen ab. Seit Januar 2021 liegt der jährliche Steuersatz bei 12 % und gilt nur noch für Modelle bis 40.000 Euro. Von 2026 an werden in den Niederlanden auch Elektroautos als Dienstwagen mit dem regulären Satz besteuert.^{(9), (13)}

4

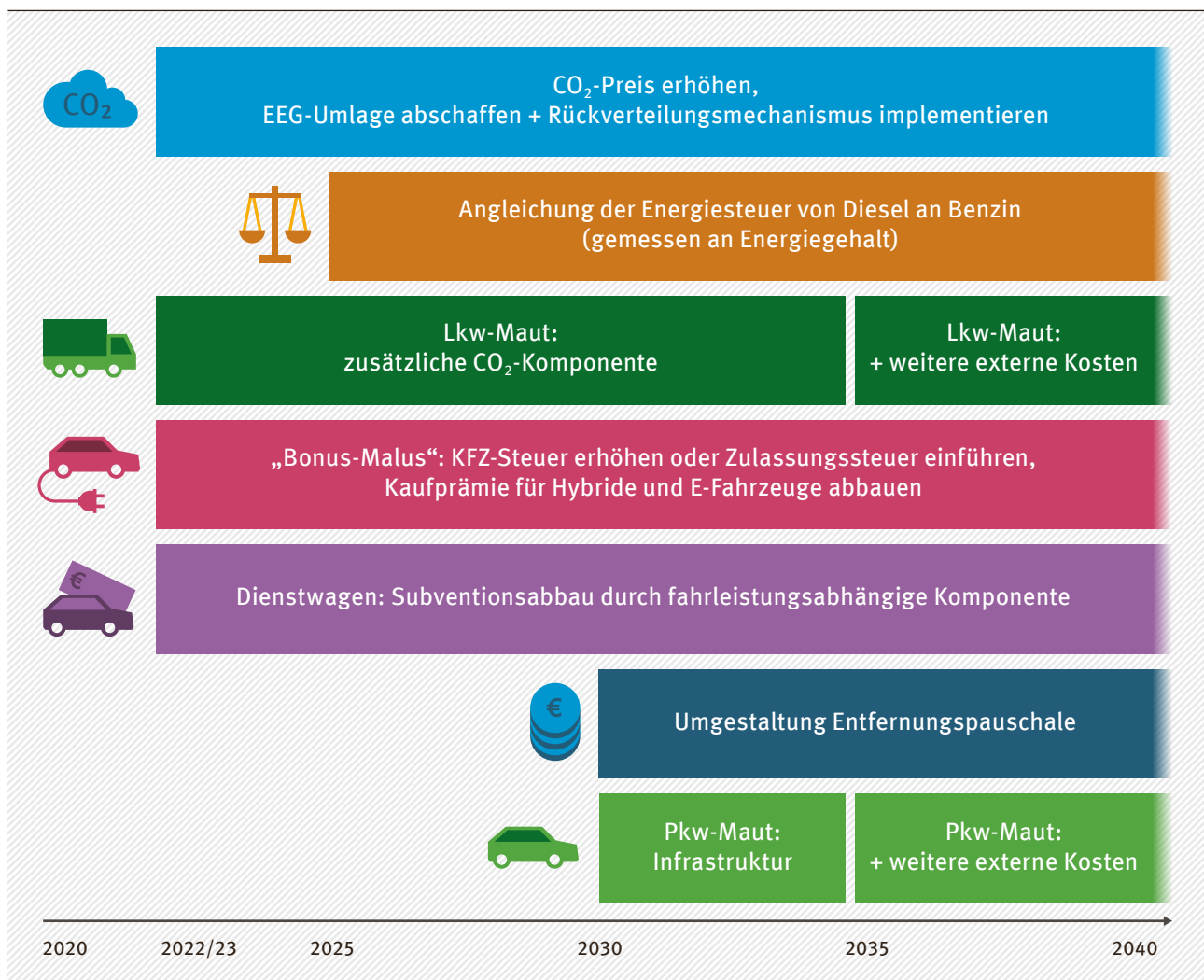
Zukunft steuern: Mobilität gerecht, individuell und nachhaltig machen

In einer postfossilen Mobilität verlieren die aktuellen Energiesteuern ihre zentrale Rolle. Ein Umsteuern der fiskalischen Instrumente ermöglicht und erleichtert nicht nur das Erreichen der Klimaschutzziele, sondern wirkt weit darüber hinaus: Die beschriebenen ökonomischen Instrumente spielen nicht nur im Szenario „Mobilität neu steuern“ eine zentrale Rolle, sondern **können auch mehr soziale Gerechtigkeit**

herstellen und die drohende Finanzierungslücke abwenden. Da ökonomische Instrumente alleine nicht ausreichen, den Verkehr zu dekarbonisieren, beinhaltet das der Studie hinterlegte Szenario „Mobilität neu steuern“ auch Instrumente wie zum Beispiel Flottenzielwerte, eine Treibhausgas-Quote, die Förderung des öffentlichen Verkehrs und Tempolimits.

Abb. 7

Instrumente für den Weg zur postfossilen Mobilität



Quelle: eigene Darstellung nach Öko-Institut, 2021

Niemand in der Bevölkerung freut sich über Steuererhöhungen oder neue Abgaben und Gebühren. Daher ist die Berücksichtigung von Wechselwirkungen, Kompensationslösungen und Härtefallregelungen für die Umsetzung neuer oder angepasster Instrumente von großer Bedeutung. Um zukünftigen Generationen ein Land zu hinterlassen, in dem individuelle Mobilität möglich ist und der Umwelt weniger schadet, wird Politik neu gesteuert werden müssen. Aus diesem Grund ist es sowohl politisch sinnvoll als auch fiskalisch effektiv, sich auf besonders wirksame Instrumente zu konzentrieren.

Kurzfristig – ab 2023 – versprechen folgende Instrumente besonders hohe Effizienz:

- ▶ eine sukzessive und ambitionierte Erhöhung der CO₂-Preise im Rahmen des BEHG gekoppelt mit einer Abschaffung der EEG-Umlage und einem zusätzlichen Rückverteilungsmechanismus zur Kompensation
- ▶ eine CO₂-Komponente in der Lkw-Maut, um elektrische Antriebe und eine Verlagerung des Straßengüterverkehrs zu fördern
- ▶ eine deutliche Erhöhung der Kfz-Steuer für Neuwagen im Jahr der Erstzulassung (oder die Einführung einer Zulassungssteuer), um den Umstieg auf alternative Antriebe zu beschleunigen („Bonus-Malus-System“ für Neuwagen)
- ▶ eine höhere Besteuerung von Dienstwagen zur Minderung sozialer Ungleichgewichte

Mittelfristig – zwischen 2025 und 2030 – sollte der Angleich der Energiesteuern umgesetzt sowie die Entfernungspauschale abgebaut werden.

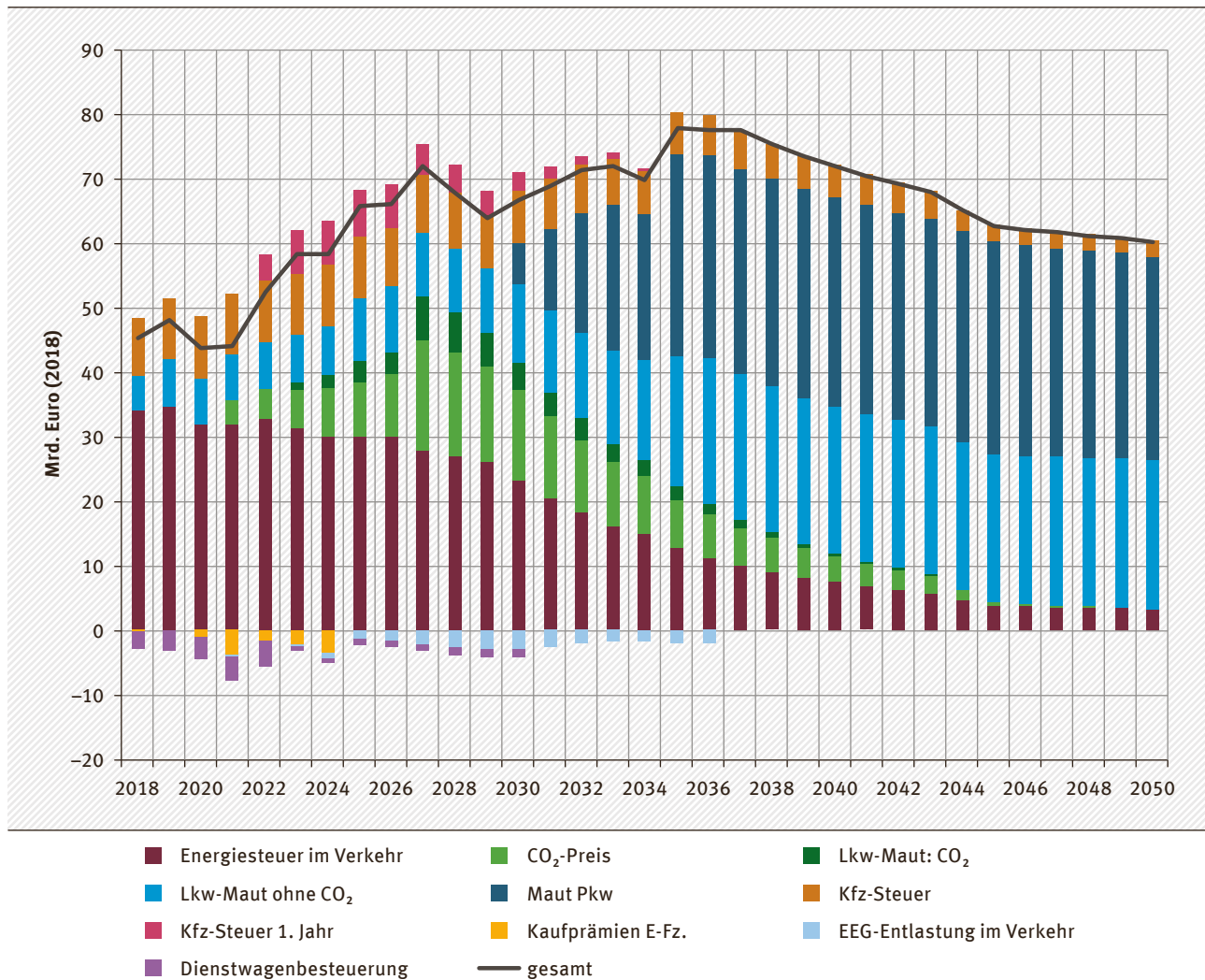
Langfristig – ab 2035 – zeigt das Szenario „Mobilität neu steuern“, dass vor allem fahrleistungsabhängige Mautsysteme ausreichende Einnahmen aus dem Verkehrsbereich auch in Zukunft sicherstellen können. Dann entwickelt sich das Tandem aus einer ökologisch nachgeschärften Lkw-Maut und einer fahrleistungsabhängigen Pkw-Maut zum Kern einer neuen Nutzerfinanzierung.

Die Maut erfüllt alle drei Säulen der Nachhaltigkeit: Sie ist sozial dank der Verursachergerechtigkeit. Sie setzt Anreize für möglichst geringe Schäden an Gesundheit,



Abb. 8

Entwicklung von Steuern, Abgaben und Ausgaben im Szenario „Mobilität neu steuern“



Quelle: Öko-Institut e. V.

Umwelt und Klima. Außerdem kann eine fahrleistungsabhängige Maut die Finanzierung von Mobilität sichern. Für die dringend notwendige Verkehrswende braucht der Staat beispielsweise Investitionen in Ladeinfrastruktur, Schienenverkehr und öffentlichen Verkehr. Mehreinnahmen können den Bürgerinnen und Bürgern auch direkter zurückgegeben werden – und das möglichst sozial gerecht über eine Senkung der Strompreise oder eine Pro-Kopf-Klimaprämie.

Das Szenario für einen nachhaltigen Verkehrssektor lässt sich in zwei Phasen beschreiben: Die erste Phase erfasst das laufende Jahrzehnt bis 2030, in dem es vor allem darauf ankommt, zügig die Treibhausgasemissionen zu senken und die Ziele des Bundes-Klimaschutzgesetzes für den Verkehr zu erreichen. Hierzu ist u. a. eine schnelle Erhöhung des CO₂-Preises erforderlich.

Die zweite Phase umfasst den Zeitraum von 2030 bis zum treibhausgasneutralen Jahr 2045. Erfolgreiche Umweltsteuern schaffen sich im Laufe der Zeit selbst wieder ab. Das gilt auch für den CO₂-Preis. Bei erfolgreicher Dekarbonisierung des Verkehrs verliert die Bepreisung von CO₂ etwa ab 2035 an Bedeutung – die Einnahmen nehmen stark ab. Spätestens dann rückt die fahrleistungsabhängige Straßenmaut für Lkw und Pkw in den Mittelpunkt der Mobilitätsfinanzierung. Diese Maut bepreist nicht nur die Straßenkosten, sondern auch externe Kosten für z. B. Lärm, Flächeninanspruchnahme und Flächenzerschneidung. Neben Finanzierung und Umweltlenkung kann die fahrleistungsabhängige Maut dank zeitlich und örtlich veränderbarer Mautsätze Verkehr auch lenken und somit Staus vermeiden.

Die Maßnahmen im Szenario „Mobilität neu steuern“ bringen endlich Bewegung in den Klimaschutz auch im Verkehrssektor: Durch den Rückgang fossiler Kraftstoffe nehmen die Treibhausgasemissionen ab. 2030 wird mit 91 Mio. t CO₂-Äquivalente das Ziel des Klimaschutzgesetzes 2019 erreicht, 2035 sinken sie auf unter 50 Mio. t, 2050 ist der Verkehrssektor klimaneutral. Das neue Klimaschutzziel für den Verkehr liegt 2030 bei 85 Mio. t CO₂eq. Klimaneutralität muss 2045 erreicht werden. Wichtig dabei ist allerdings: Damit die schnelle Elektrifizierung nicht zur Auslagerung von CO₂-Emissionen in die Stromerzeugung führt, ist ein **deutlich beschleunigter Ausbau erneuerbarer Energien** notwendig.

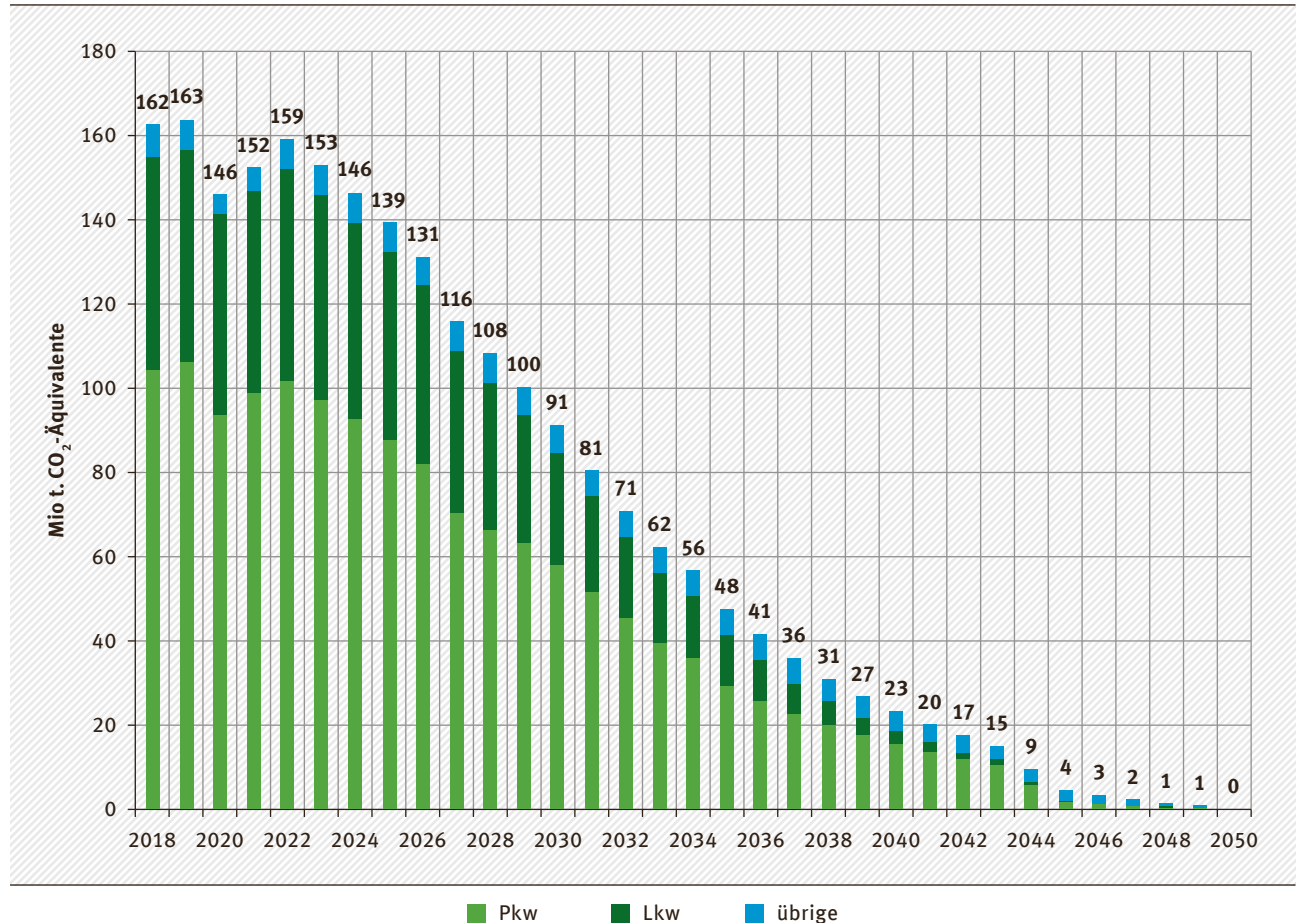
Postfossil gestaltete Steuern, Abgaben und Gebühren sind mächtige Lenkungsinstrumente: Sie ebnen den Weg, damit auch der Verkehrssektor seine Klimaziele erreicht. Sie geben dem dringend erforderlichen Wandel eine Struktur, die Deutschland sozial gerecht

ter macht und seine finanzielle Handlungsfähigkeit sichert. Sie ermöglichen kommenden Generationen eine individuelle und nachhaltige Mobilität.

Die Gesamteinnahmen aus allen Instrumenten sichern die Finanzierung der großen Aufgaben, die eine post-fossile und bis 2045 klimaneutrale Mobilität mit sich bringt. Ökonomische Instrumente stoßen allerdings an ihre Grenzen, wenn es um die Transformation komplexer Systeme wie dem Verkehr geht. Flankiert werden muss das **Maßnahmenpaket** durch gezielte Investitionen der öffentlichen Hand – beispielsweise in den Ausbau eines attraktiven ÖPNV^{(8), (11)} und in aktive Mobilitätsformen wie Rad- und Fußverkehr.^{(11), (12)} Wichtig ist zudem ein regulatorischer Rahmen, der technische Standards und Grenzwerte sicherstellt und damit für alle Akteure Planungssicherheit schafft. Im Ergebnis leisten die Reformvorschläge damit einen wesentlichen ökologischen, sozialen und finanziellen Beitrag für das Leben kommender Generationen. Individuelle Mobilität wird auch zukünftig möglich sein, aber umweltverträglicher.

Abb. 9

Entwicklung der Treibhausgasemissionen (ermittelt als CO₂-Äquivalente) des nationalen Verkehrs im Szenario „Mobilität neu steuern“ (ohne Vorketten)

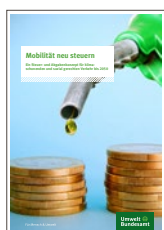


Quelle: Öko-Institut e. V.



Quellen

1. ACEA Tax Guide (2021): unter: <https://www.acea.be/publications/article/acea-tax-guide> (abgerufen am 31.5.2021).
2. Bär, H. et al. (2020): Wie eine Zulassungssteuer Klimaschutz im Verkehr voranbringen kann, unter: https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/20200603_foes_zulassungssteuer_klimaschutz.pdf (abgerufen am 31.5.2021).
3. Blanck, R. et al. (2021): Mobilität in die Zukunft steuern: Gerecht, individuell und nachhaltig. UBA-Texte 85/2021.
4. Fleetgo.nl (2021): unter: <https://fleetgo.nl/kb/bijtelling-belasting/bijtelling/bijtelling-elektrische-auto/> (abgerufen am 31.5.2021).
5. Harding, M. (2014): Personal Tax Treatment of Company Cars and Commuting Expenses: Estimating the Fiscal and Environmental Costs; in OECD Taxation Working Papers No. 20, unter: https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/personal-tax-treatment-of-company-cars-and-commuting-expenses_5jz14cg1s7vl-en (abgerufen am 31.5.2021).
6. Hein, F. (2020): Auswirkungen der Corona-Krise auf die Klimabilanz Deutschlands, unter: <https://www.agora-energiawende.de/veroeffentlichungen/auswirkungen-der-corona-krise-auf-die-klimabilanz-deutschlands/> (abgerufen am 31.5.2021).
7. Monschauer, Y. et al. (2018): Bonus-Malus Vehicle Incentive System in France, unter: <https://www.euki.de/euki-publications/kurzstudie-bonus-malus-vehicle-incentive-system-frankreich/> (abgerufen am 31.5.2021).
8. Naumann, R. et al. (2019): Finanzierung des ÖPNV Status quo und Finanzierungsoptionen für die Mehrbedarfe durch Angebotsausweitungen, unter: https://www.kcw-online.de/content/6-veroeffentlichungen/165-finanzierung-desoepnv/2019_finanzierung_des_oepnv_fin.pdf (abgerufen am 31.5.2021).
9. Rijksoverheid.nl (2021): unter: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/belastingen-op-auto-en-motor/bijtelling-2018--2020> (abgerufen am 31.5.2021).
10. Umweltbundesamt (2015): Maut für Deutschland: Jeder Kilometer zählt. Der Beitrag einer Lkw-, Bus- und Pkw-Maut zu einer umweltorientierten Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/maut-fuer-deutschland-jeder-kilometer-zaehlt> (abgerufen am 31.5.2021).
11. Umweltbundesamt (2019): Kein Grund zur Lücke, So erreicht Deutschland seine Klimaschutzziele im Verkehrssektor für das Jahr 2030“, unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/kein-grund-zur-luecke> (abgerufen am 31.5.2021).
12. Umweltbundesamt (2020): Verkehrswende für ALLE, unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/verkehrswende-fuer-alle> (abgerufen am 31.5.2021).
13. Wappelhorst, S. (2021): Small but mighty: The Netherlands' leading role in electric vehicle adoption, unter: <https://theicct.org/blog/staff/netherlands-ev-leader-feb2021> (abgerufen am 31.5.2021).



► **Unsere Broschüren als Download**
Kurzlink: bit.ly/2dowYYI

 www.facebook.com/umweltbundesamt.de
 www.twitter.com/umweltbundesamt
 www.youtube.com/user/umweltbundesamt
 www.instagram.com/umweltbundesamt/