



Bericht

an den
Finanzausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

zu dem Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung
des Kraftfahrzeugsteuergesetzes

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VIII 2 - 2020 - 0871 (KfzSt-Reform)

Bonn, den 25. Juni 2020

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Berichtsanlass	4
2	Zum Gesetzentwurf	4
3	Stellungnahme Bundesministerium der Finanzen	5
4	Würdigung und Fazit des Bundesrechnungshofes	6

0 Zusammenfassung

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes soll das Ziel der Bundesregierung unterstützen, die Emission von Treibhausgasen nachhaltig zu verringern. Der Gesetzentwurf sieht unter anderem eine erhöhte CO₂-Besteuerung für neu zugelassene Personenkraftwagen vor. Hierdurch soll ein stärkerer Anreiz beim Neuwagenkauf hin zu verbrauchsärmeren Antrieben mit niedrigem CO₂-Emissionspotenzial ausgehen.

Der Bundesrechnungshof weist auf folgende Punkte hin:

- Die Neuregelung ist, anders als im Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung angekündigt, keine konsequent CO₂-bezogene Reform der Kraftfahrzeugsteuer.
- Die Neuregelung lässt die bestehende Kraftfahrzeugbesteuerung von ca. 47,7 Mio. Altfahrzeugen unberührt. Ob sie daher kurz- bis mittelfristig einen relevanten Beitrag zur Reduzierung der CO₂-Emissionen leisten kann, ist fraglich.
- Aktuelle Befreiungen von der Kraftfahrzeugsteuer und Steuerermäßigungen sollen zudem unverändert bestehen bleiben. Auch dies läuft der klimapolitischen Zielsetzung des Gesetzentwurfs entgegen.

Mit der Neuregelung geht die Systematik bei der Kraftfahrzeugbesteuerung weiter verloren. Eine gerechte Besteuerung wird dadurch nicht erreicht, da Kraftfahrzeuge nach unterschiedlichen Maßstäben besteuert werden.

In eine konsequent CO₂-bezogene Kraftfahrzeugbesteuerung sollten nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auch Altfahrzeuge sowie sämtliche Fahrzeugklassen einbezogen werden, bei denen eine solche Besteuerung möglich ist.

1 Berichtsanlass

Die Bundesregierung hat dem Deutschen Bundestag am 12. Juni 2020 den Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes (KraftStG) zugeleitet.¹ Dieser dient der Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030. Die Änderung soll u. a. das Ziel unterstützen, die CO₂-Emission im Verkehrssektor um mindestens 40 bis 42 % zu verringern.

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) hat im Zuge der Ressortabstimmung zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) mit Schreiben vom 8. Juni 2020 Stellung genommen. Im Anschreiben zur Kabinetttvorlage fehlen Angaben zu der Stellungnahme (§ 51 Nummer 4 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien). Der Bundesrechnungshof nimmt dies zum Anlass, die Bedenken und Empfehlungen des BWV nochmals aufzugreifen.

2 Zum Gesetzentwurf

Durch die Einfügung in § 9 Absatz 1 Nummer 2 Buchstabe c KraftStG soll die Kraftfahrzeugsteuer für Personenkraftwagen bei erstmaliger Zulassung ab dem 1. Januar 2021 stärker an den CO₂-Emissionen ausgerichtet werden. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Kraftfahrzeugsteuer bei CO₂-Emissionen oberhalb von 95 g/km in fünf Besteuerungsstufen ansteigt. Hierdurch soll ein stärkerer Anreiz beim Neuwagenkauf hin zu verbrauchsärmeren Antrieben mit niedrigem CO₂-Emissionspotenzial ausgehen.

Der Bundesrechnungshof weist auf folgende Punkte hin:

- Eine verstärkt CO₂-bezogene Bemessung der Kraftfahrzeugsteuer soll nur für Personenkraftwagen gelten, die ab dem Jahr 2021 neu zugelassen werden. Dadurch werden hohe Emissionen nur bei Neufahrzeugen berücksichtigt.
- Altfahrzeuge (derzeit rd. 47,7 Mio. Personenkraftwagen) sollen dagegen nicht in die CO₂-bezogene Erhöhung der Kraftfahrzeugsteuer einbezogen werden. Sie wären damit von dieser klimapolitischen Komponente der Kraftfahrzeugsteuer ausgenommen, obwohl sie regelmäßig

¹ Der Gesetzentwurf liegt bislang nur als Bundesrats-Drucksache 344/20 vor (Stand: 24. Juni 2020).

höhere CO₂-Emissionen als vergleichbare Neufahrzeuge haben dürften. Dies verringert den Anreiz für einen schnellen Flottentausch zugunsten emissionsärmerer Fahrzeuge erheblich. Die gewünschte CO₂-Reduzierung und damit die ökologische Nachhaltigkeit des Gesetzesvorhabens lässt sich kurz- bis mittelfristig nicht erreichen, solange Altfahrzeuge von der stärkeren Ausrichtung der Kraftfahrzeugsteuer an den CO₂-Emissionen ausgenommen bleiben.

- Die emissionsabhängige Erhöhung der Kraftfahrzeugsteuer soll zudem nur für Personenkraftwagen, nicht aber für Nutzfahrzeuge und Krafträder gelten. Eine konsequent CO₂-bezogene Kraftfahrzeugbesteuerung muss sämtliche Fahrzeugklassen einschließen.
- Aktuelle Befreiungen von der Kraftfahrzeugsteuer und Steuerermäßigungen sollen unverändert bestehen bleiben, insbesondere die Befreiung landwirtschaftlicher Fahrzeuge (rd. 480 Mio. Euro Mindereinnahmen im Jahr 2020) und die ermäßigte Besteuerung von Oldtimern (pauschale Kraftfahrzeugsteuer unabhängig von den CO₂-Emissionen). Auch dies läuft der klimapolitischen Zielsetzung des Gesetzentwurfs entgegen. Zudem sind die ursprünglichen Zielsetzungen etlicher Vergünstigungen mittlerweile überholt. Die Vergünstigungstatbestände sollten daher ebenfalls auf den Prüfstand gestellt werden.
- Durch die Einführung einer erhöhten CO₂-Besteuerung nur für Neufahrzeuge und die Beibehaltung der bisherigen Besteuerungsgrundlagen für Altfahrzeuge geht die Systematik bei der Kraftfahrzeugbesteuerung weiter verloren. Dies führt zudem zu einer ungerechten Besteuerung.
- Außerdem knüpft die im Gesetzentwurf vorgesehene CO₂-orientierte Kraftfahrzeugsteuer weder an den Nutzungsumfang noch an das Fahrverhalten an. Die tatsächlichen CO₂-Emissionen des Fahrzeugs bleiben daher unberücksichtigt. Klimapolitische Gesichtspunkte lassen sich besser über den Kraftstoffverbrauch steuern, z. B. durch eine Erhöhung der entsprechenden Energiesteuer.

3 Stellungnahme Bundesministerium der Finanzen

Das BMF hatte Gelegenheit, zu dem Entwurf des Berichts Stellung zu nehmen.

Es hat mitgeteilt, dass das ausschlaggebende Klimaschutzprogramm 2030 nach politischer Abwägung für die rd. 47 Mio. Altfahrzeuge keine Maßgabe zur Neuregelung beinhalte.

Die Kraftfahrzeugsteuer sei hergebracht unterschiedlich bemessen, wobei gleiche Fahrzeuge i. S. von Fahrzeugklassen grundsätzlich gleichbehandelt würden. Unterschiede bei der Besteuerung der Personenkraftwagen seien sachlich begründet und anhand von Stichtagen abgegrenzt. Eine „gerechte Besteuerung“ sei allerdings wegen zunehmend nichtfiskalischer Einflüsse nicht erreichbar. Die Kraftfahrzeugsteuer stelle bereits seit längerem keine „reine“ (Rechts-)Verkehrssteuer mehr dar, die vor allem der möglichst stabilen Einnahmeerzielung zur allgemeinen Deckung von Haushaltsausgaben diene.

Eine CO₂-bezogene Kraftfahrzeugsteuer wäre für zurzeit rd. 17,2 Mio. Altfahrzeuge mit erstmaliger Zulassung vor November 2008 mangels brauchbarer Daten und rechtssicher sachlicher Abgrenzungen nicht möglich.

Zudem sei die Prüfung von Vergünstigungen kein Bestandteil der beabsichtigten Neuregelung gewesen. Über diese werde daher im Kontext mit anderen Maßnahmen entschieden.

Das BMF räumt ein, dass sich der eigenständige Beitrag der Kraftfahrzeugsteuer zur Senkung der CO₂-Emissionen schwer einschätzen lasse.

4 Würdigung und Fazit des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass mit dem Gesetzentwurf ein relevanter Beitrag dazu geleistet wird, die CO₂-Emission im Verkehrssektor bis zum Jahr 2030 um mindestens 40 bis 42 % zu verringern. Die Beschränkung der höheren CO₂-Besteuerung auf neu zugelassene Personenkraftwagen könnte den Flottenaustausch zugunsten emissionsärmerer Fahrzeuge eher aufhalten denn beschleunigen.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, in eine konsequente CO₂-bezogene Kraftfahrzeugbesteuerung auch Altfahrzeuge sowie sämtliche Fahrzeugklassen einzubeziehen, bei denen es möglich ist. Dies wäre zumindest für rund 30 Mio. Altfahrzeuge der Fall, da eine entsprechende Datengrundlage vorhanden ist. Damit würde ein erheblich höherer Anreiz für die Anschaffung neuer, klimafreundlicherer Fahrzeuge gesetzt und auch wieder eine stärkere einheitliche Systematik bei der Kraftfahrzeugsteuer erreicht.

Die vom BMF festgestellten starken nichtfiskalischen Einflüsse und die Zersplitterung der ursprünglichen Systematik würden durch die vorgesehene Neuordnung des KraftStG noch verstärkt. Zudem kann selbst das BMF die Zielerreichung durch den Gesetzentwurf nicht einschätzen.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass nach Auskunft des BMF über die bestehenden Befreiungen und Vergünstigungen im Kontext mit anderen Maßnahmen entschieden werden soll. Er wird prüfen, ob diese Ankündigung auch tatsächlich aufgegriffen wird.

Flöer

Dr. Kertess

Beglaubigt
Kumlu
(Tarifbeschäftigte)

(wegen elektronischer Bearbeitung
ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck)