



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages

Sachstand Kraftfahrzeugbesteuerung

Übernahme der Kraftfahrzeugsteuer durch den Bund –
eine Erfolgsgeschichte?

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf www.bundesrechnungshof.de veröffentlicht.

Gz.: VIII 2 - 0002225

3. Juli 2025

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Übernahme der Kraftfahrzeugsteuer durch den Bund – keine Erfolgsgeschichte

Der Bund übernahm im Jahr 2009 die Kraftfahrzeugsteuer (KraftSt) von den Ländern. Seitdem gelang es ihm weder, eine umfassende Mobilitätsbesteuerung zu konzeptionieren noch die KraftSt zukunftsfähig und gleichzeitig einkommensstabil zu gestalten. Es ist an der Zeit, die KraftSt zu modernisieren.

Worum geht es?

Der Bund erzielt im Ergebnis erst seit dem Jahr 2019 jährlich einen geringen finanziellen Überschuss aus der KraftSt. Grundgesetzlich garantierte Ausgleichszahlungen an die Länder und Kosten für die Verwaltung zehren das KraftSt-Aufkommen von aktuell 9,6 Mrd. Euro fast vollständig auf. Technischer Fortschritt und gesellschaftspolitischer Wandel in Kombination mit ausufernden Steuerbefreiungen führen künftig zu sinkenden Einnahmen. Betrachtet man den gesamten Zeitraum seit Übernahme im Jahr 2009, ist die KraftSt ein Milliardenverlustgeschäft für den Bund.

Was ist zu tun?

Die KraftSt ist weiterzuentwickeln: Alle Tarife und Steuerbefreiungen gehören auf den Prüfstand. Mängel beim Steuervollzug müssen analysiert werden. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) darf sich jedoch nicht darauf beschränken, den Ist-Zustand festzustellen. Es sollte die Untersuchungsergebnisse als Grundlage und Baustein für eine umfassende Mobilitätsbesteuerung nutzen.

Was ist das Ziel?

Die KraftSt muss so modernisiert werden, dass sie in Zeiten des Wandels von Technologie und Gesellschaft zukunftsorientiert wirkt sowie nachhaltig zum Bundeshaushalt beiträgt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Anlass der Berichterstattung	7
2	Übernahme durch den Bund	7
3	Die KraftSt – ein Verlustgeschäft?	8
3.1	Einnahmen kaum höher als Zahlungen an Länder	8
3.2	Einnahmeerzielung für BMF nachrangig – Evaluierung im Jahr 2026	12
4	Tarifdschungel und überbordende Steuerbefreiungen	13
4.1	Pkw mit Löwenanteil am Fahrzeugbestand	13
4.2	Anzahl der Pkw-Tarife bei der KraftSt vervielfachte sich	15
4.3	Steuervergünstigungen sind Einnahmeausfälle	17
5	Kostspielige Mängel beim Steuervollzug	19
5.1	Besteuerungsverfahren hochautomatisiert, aber nicht mehr zeitgemäß	19
5.2	Steuerfälle unvollständig	22
5.3	Stärkere Fachaufsicht notwendig – Effizienzpotenziale heben	22
6	Mobilitätsbesteuerung: Erste Reformversuche gescheitert	24
6.1	Jahre 2009 bis 2014: Nur punktuelle Anpassungen	24
6.2	Jahre 2015 bis 2020: Umstrukturierung fehlgeschlagen	25
6.3	Seit dem Jahr 2021 keine Reform in Sicht	26
7	Gesamtwürdigung und Empfehlungen	26

Abkürzungsverzeichnis

2

2. VerkehrStÄndG *Zweites Gesetz zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes und des Versicherungsteuergesetzes – Zweites Verkehrsteueränderungsgesetz*

A

AKS *Arbeitskreis Steuerschätzungen*

B

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BZSt *Bundeszentralamt für Steuern*

C

CO₂ *Kohlendioxid*

E

EuGH *Europäischer Gerichtshof*

F

Finanzausschuss *Finanzausschuss des Deutschen Bundestages*

FZV *Fahrzeug-Zulassungsverordnung*

G

GZD *Generalzolldirektion*

H

HZÄ *Hauptzollämter*

I

IdNr. *steuerliche Identifikationsnummer*

InfrAG *Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen (Infrastrukturabgabengesetz)*

K

KBA *Kraftfahrt-Bundesamt*

KraftSt *Kraftfahrzeugsteuer*

KraftStG *Kraftfahrzeugsteuergesetz*

Z

ZB *Zulassungsbehörde(n)*

0 Zusammenfassung

Das Aufkommen der KraftSt steht seit einer Änderung des Grundgesetzes im Jahr 2009 dem Bund zu. Der Grundgesetzgeber (Verfassungsgeber) sprach den Ländern im Gegenzug für die Übertragung einen dauerhaften, verfassungsrechtlich garantierten Zahlungsanspruch gegen den Bund zu. Mit mehr als 9 Mrd. Euro jährlich ist die KraftSt eine der aufkommensstärkeren Bundessteuern. Der Anspruch der Länder beträgt jährlich fast 9 Mrd. Euro. Der Bund muss die Zahlungen an die Länder unabhängig vom tatsächlichen KraftSt-Aufkommen aus seinem Haushalt bestreiten. Hinzu kommen die Kosten aus der Übernahme und für die Verwaltung der KraftSt. Insgesamt betrachtet ist die Übernahme der KraftSt für den Bund bisher ein Verlustgeschäft.

Der Verfassungsgeber verband mit der Grundgesetzänderung die Erwartung, dass der Bund die KraftSt modernisiert und nachhaltig einkommensstabil gestaltet. Der Bundesrechnungshof untersuchte in mehreren Prüfungen die Verwaltung der KraftSt. Er nimmt seine Erkenntnisse zum Anlass, dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages (Finanzausschuss) über den Sachstand der Kraftfahrzeugbesteuerung zu berichten. Dabei hat der Bundesrechnungshof die Stellungnahme des BMF zu dem Berichtsentwurf berücksichtigt.

- 0.1 Die Einnahmen aus der KraftSt reichen gerade noch aus, um die Kompensationszahlung an die Länder sowie die Verwaltungskosten zu decken. Seit der Übernahme der KraftSt entstand dem Bund ein Defizit in Höhe von mehr als 4 Mrd. Euro (Tz. 3.1). Das BMF betrachtet die Einnahmenerzielung bei der KraftSt als nachrangig (Tz. 3.2).
- 0.2 Pkw stellen den Großteil des Fahrzeugbestands in Deutschland. Gerade in diesem Bereich mindern Steuervergünstigungen die Einnahmen spürbar. Beispielsweise verdrängen steuerbefreite Elektro-Pkw ältere Fahrzeuge mit vergleichsweise hoher KraftSt. Die Anzahl der Steuertarife ist kaum zu überblicken. Verschiedenste Steuerbefreiungen schmälern das Steueraufkommen um mehr als 1 Mrd. Euro. Sie sind teilweise überholt oder gehören auf den Prüfstand (Tz. 4).
- 0.3 In den vergangenen Jahren stellte der Bundesrechnungshof durch mehrere Prüfungen erhebliche Mängel beim Vollzug der KraftSt fest. In vielen Bereichen liegt Automationspotenzial brach. Hohe Personalkosten sind die Folge (Tz. 5).
- 0.4 Seit der Übernahme im Jahr 2009 änderte der Bund das Kraftfahrzeugsteuergesetz (KraftStG) mehrmals. Diese Gesetzesänderungen waren teilweise kleinteilig und ließen einen Reformwillen hin zu einer umfassenden Mobilitätsbesteuerung vermissen. Im Jahr 2019 scheiterte der Versuch, eine Pkw-Maut einzuführen. Seither blieben grundlegende Reformanstrengungen gänzlich aus (Tz. 6).
- 0.5 Aus diesen Gründen hält es der Bundesrechnungshof für unumgänglich, bestehende Steuervergünstigungen zu überdenken. Der Bund muss die KraftSt deutlich effizienter verwalten, solange er an der jetzigen Form der Kraftfahrzeugbesteuerung festhält. Er

sollte jedoch seine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz nutzen, um umfassende Reformen anzugehen (Tz. 7).

1 Anlass der Berichterstattung

Der Bundesrechnungshof prüfte in den vergangenen Jahren die KraftSt. Dabei stellte er normative und administrative Mängel fest, die insgesamt betrachtet eine umfassende Neuausrichtung der KraftSt sinnvoll erscheinen lassen.

Als der Verfassungsgeber dem Bund im Jahr 2009 die Zuständigkeit für die KraftSt übertrug, verband er damit bestimmte Erwartungen. Zum einen sollte der Bund im Interesse der Steuergerechtigkeit die KraftSt gleichmäßig, effektiv und effizient erheben.¹ Zum anderen sollte er die KraftSt in Eigenverantwortung modernisieren und nachhaltig einkommensstabil gestalten können. Mit der Übertragung wollte der Verfassungsgeber dem Bund eine größere Flexibilität bei der Ausgestaltung einer verkehrsmittelbezogenen Besteuerung (Mobilitätsbesteuerung) ermöglichen.

Technischer Fortschritt und gesellschaftspolitischer Wandel werden in den nächsten Jahren zu sinkenden KraftSt-Einnahmen führen. Daher ist ungewiss, ob die KraftSt in ihrer jetzigen Form einen positiven Beitrag zum Bundeshaushalt leisten kann. Darüber hinaus besteht angesichts eines undurchsichtigen Tarifdschungels, zahlreicher Befreiungsvorschriften, veralteter IT-Verfahren und nicht mehr zeitgemäßen Verwaltungsvollzugs ein grundlegender Reformbedarf bei der KraftSt.

Der Bundesrechnungshof möchte mit diesem Bericht an den Finanzausschuss auf den Reformbedarf hinweisen. Auch hält er den Zeitpunkt für geeignet, den vom Verfassungsgeber im Jahr 2009 erteilten Auftrag anzugehen, die Übernahme der KraftSt für eine umfassende Mobilitätsbesteuerung zu nutzen. Der Bundesrechnungshof hat dem BMF Gelegenheit gegeben, zum Berichtsentwurf Stellung zu nehmen. Er berücksichtigte die Stellungnahme vom 12. Mai 2025 im vorliegenden Bericht. Sie führte zu keiner geänderten Bewertung.

2 Übernahme durch den Bund

Die KraftSt wurde ursprünglich als Luxussteuer eingeführt. Später, als die Straßen immer stärker durch die Kraftfahrzeuge beansprucht wurden, sollte sie zur Instandhaltung und Verbesserung der Infrastruktur beitragen.² Besteuert wird hauptsächlich das Halten von inländischen Fahrzeugen zum Verkehr auf öffentlichen Straßen. Bis zum 30. Juni 2009 verwalteten die Landesfinanzbehörden die KraftSt als Landessteuer. Der Deutsche Bundestag änderte mit

¹ Vgl. Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 106, 106b, 107, 108), Bundestagsdrucksache 16/11741 vom 27. Januar 2009 (Begründung Grundgesetzänderung), allgemeiner Teil.

² Im Jahr 1906 durch das Reichsstempelgesetz eingeführt für Pkw, im Jahr 1922 ausgeweitet auf alle Kraftfahrzeuge. Vgl. Zens/Haßlbeck, in Strodthoff, KraftStG (Strodthoff), Einführung KraftStG Randziffer 1, Stand: 18. September 2024.

einstimmigem Beschluss³ und einstimmiger Zustimmung des Bundesrates⁴ im Jahr 2009 das Grundgesetz.⁵ Er übertrug dem Bund zum 1. Juli 2009 die Ertrags- und Verwaltungshoheit über die Straßengüterverkehrssteuer, die KraftSt und sonstige auf motorisierte Verkehrsmittel bezogene Verkehrssteuern. Als Kompensation für den Verlust der Ertragshoheit der KraftSt räumt das Grundgesetz den Ländern dauerhaft einen Anspruch auf einen Betrag aus dem gesamten Steueraufkommen des Bundes ein. Dieser zahlt den Ländern jährlich fast 9 Mrd. Euro.⁶

Zugleich passte der Gesetzgeber die KraftSt für die Verwaltung durch den Bund an und hob die Beteiligung der Länder am Aufkommen der Lkw-Maut auf. Er legte fest, dass sich das BMF für die Verwaltung der KraftSt über einen Zeitraum von fünf Jahren der Länderfinanzbehörden im Wege der Organleihe bedienen sollte.⁷ In dieser Zeit baute der Bund eigene Strukturen für die Verwaltung der KraftSt auf. Seit dem 1. Juli 2014 ist die Zollverwaltung zuständig.

3 Die KraftSt – ein Verlustgeschäft?

3.1 Einnahmen kaum höher als Zahlungen an Länder

Nach dem Haushaltsgrundsatz der Gesamtdeckung stehen dem Haushaltsgesetzgeber alle Einnahmen als einheitliche Finanzmasse zur Deckung des gesamten Ausgabenbedarfs zur Verfügung.⁸ Die KraftSt ist eine Position in den Haushaltseinnahmen, die Kompensationszahlungen an die Länder sind Haushaltsausgaben. Der Bund muss diesen Betrag aus seinem Steueraufkommen bestreiten, unabhängig von den tatsächlichen Einnahmen aus der KraftSt.⁹ Hinzu kommen die Kosten für die Verwaltung der KraftSt.

Betrachtet man den rechnerischen Saldo, sind die Einnahmen des Bundes aus der KraftSt erst seit dem Jahr 2018 höher als seine Kompensationszahlungen an die Länder. Über die

³ Vgl. Plenarprotokoll Nummer 16/206 des Deutschen Bundestages, Stenografischer Bericht der 206. Sitzung vom 13. Februar 2009, S. 22297; 562 abgegebene Stimmen, davon 562 Ja-Stimmen.

⁴ Vgl. Plenarprotokoll Nummer 856 des Bundesrates, Stenografischer Bericht der 856. Sitzung vom 6. März 2009, S. 63.

⁵ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 106, 106b, 107, 108) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. März 2009 (BGBl. I S. 606).

⁶ Jährlich 8 991 764 000 Euro, für das Jahr 2009 anteilig 4 570 882 000 Euro: Artikel 106b Grundgesetz, in Verbindung mit § 1 des Gesetzes zur Regelung der finanziellen Kompensation zugunsten der Länder infolge der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. Juni 2009 (BGBl. I S. 1170).

⁷ Die Länder erhielten als Aufwandsersatz für die fünf Jahre der Organleihe vom 1. Juli 2009 bis zum 30. Juni 2014 insgesamt 850 Mio. Euro. Vgl. § 18a Absatz 2 Finanzverwaltungsgesetz in der mit dem Gesetz zur Neuordnung der Kraftfahrzeugsteuer und Änderung anderer Gesetze vom 29. Mai 2009 eingeführten Fassung (BGBl. I S. 1170).

⁸ Vgl. § 7 Haushaltsgrundsätzegesetz und § 8 BHO.

⁹ Vgl. Artikel 106b Satz 1 Grundgesetz.

Laufzeit der Regelung belief sich das Defizit aus der Übernahme der KraftSt zu Beginn des Jahres 2025 noch auf mehr als 4 Mrd. Euro.

Tabelle 1

KraftSt-Einnahmen, Zahlungen an die Länder und Kosten

Jahr	KraftSt-Einnahmen	Kompensationszahlung ^a	verbleibt	Zahlungen für Organleihe ^b	Kosten für die Verwaltung ^c	rechnerischer Saldo
	<i>in Tausend Euro</i>					
2009 ^d	3 803 118	4 570 882	-767 764	85 000		-852 764
2010	8 487 893	8 991 764	-503 871	170 000		-673 871
2011	8 422 258	8 991 764	-569 506	170 000		-739 506
2012	8 442 660	8 991 764	-549 104	170 000		-719 104
2013	8 490 321	8 991 764	-501 443	170 000		-671 443
2014	8 501 012	8 991 764	-490 752	85 000	217 000 ^e	-792 752
2015	8 804 826	8 991 764	-186 938		241 000	-427 938
2016	8 952 083	8 991 764	-39 681		244 000	-283 681
2017	8 947 729	8 991 764	-44 035		244 000	-288 035
2018	9 046 955	8 991 764	55 191		248 000	-192 809
2019	9 372 266	8 991 764	380 502		262 030	118 472
2020	9 526 381	8 991 764	534 617		251 935	282 682
2021	9 546 430	8 991 764	554 666		261 538	293 128
2022	9 498 884	8 991 764	507 120		258 079	249 041
2023	9 514 262	8 991 764	522 498		263 934	258 564
2024	9 667 296	8 991 764	675 532		264 315	411 217
Gesamt						-4 028 799

Erläuterung:

^a § 1 Gesetz zur Regelung der finanziellen Kompensation zugunsten der Länder infolge der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund.

^b § 18a Finanzverwaltungsgesetz in der Fassung vom 29. Mai 2009.

^c Jahre 2014 bis 2018 sowie 2024 geschätzt. Jahre 2019 bis 2023 Angaben des BMF zu den Personaleinzel- und Herstellkosten, Druck-, Porto- und IT-Kosten (Verwaltungskosten) für die KraftSt.

^d Ab 1. Juli 2009.

^e Darin enthalten sind ca. 100 Mio. Euro (Zeitraum 2011 bis 2014) für die Entwicklung bzw. Anpassung von IT-Verfahren für die KraftSt einschließlich der IT-bezogenen Erstausrüstung und Ersts Schulung der Beschäftigten.¹⁰

Quelle: Statistisches Bundesamt, BMF, eigene Berechnungen.

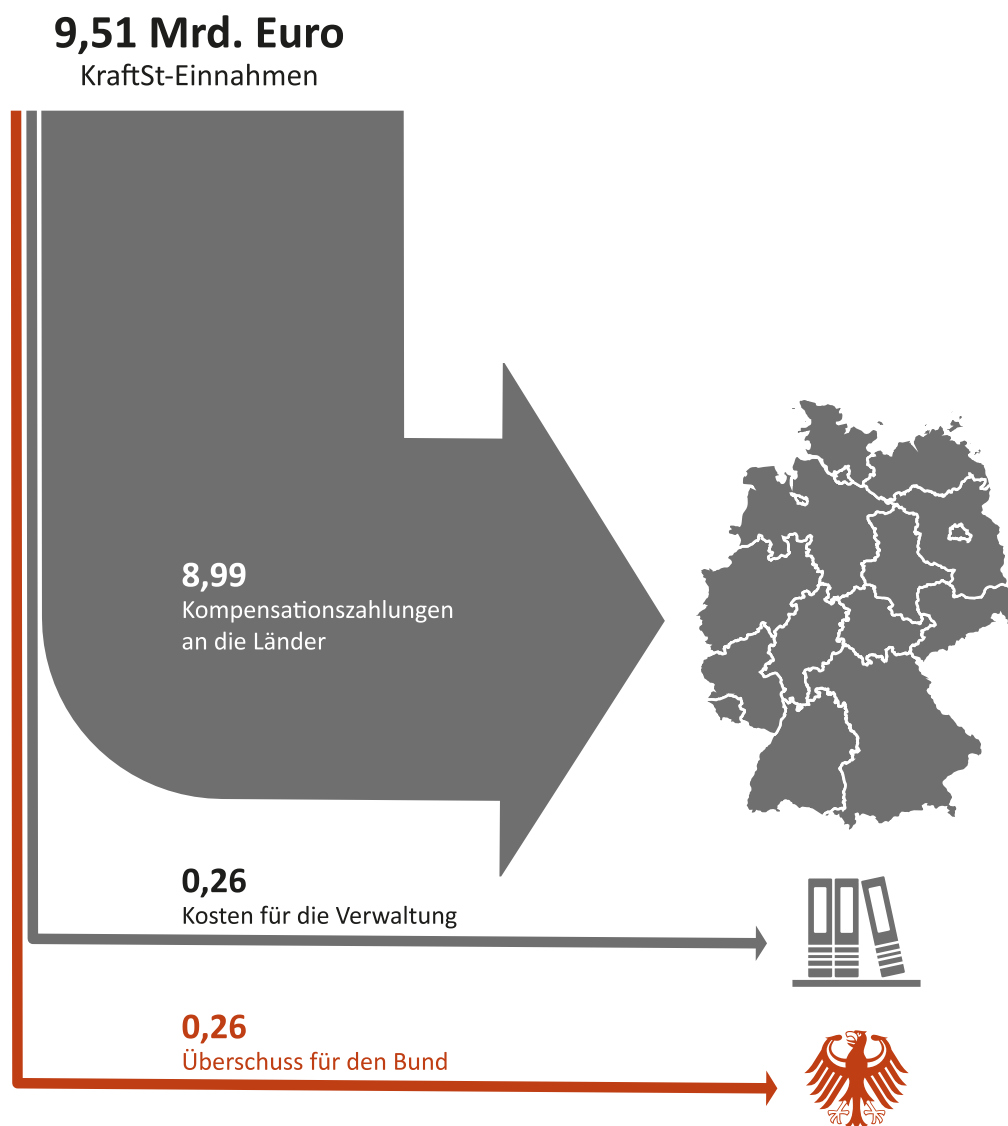
¹⁰ Vgl. Bundestagsdrucksache 17/12533 vom 27. Februar 2013, S. 4 – Bericht des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages.

Der Bund nahm aus der KraftSt seit dem Jahr 2020 jährlich etwa 9,5 Mrd. Euro ein. Nach Abzug der Kompensationszahlungen an die Länder und der Kosten für die Verwaltung der KraftSt verblieben für die Jahre 2023 und 2024 Überschüsse von ca. 3 bis 4 % der Einnahmen.

Abbildung 1

Bund erwirtschaftet 2023 weniger als 3 % Überschuss

Kompensationszahlungen und Kosten der Verwaltung fressen die KraftSt-Einnahmen fast vollständig auf.



Erläuterung: Darstellung für das Jahr 2023.

Grafik: Bundesrechnungshof.

Der Arbeitskreis Steuerschätzungen (AKS)¹¹ prognostizierte für das Jahr 2025 Einnahmen in Höhe von 9,6 Mrd. Euro. Er erwartet langfristig ein leichtes Absinken der KraftSt-Einnahmen.

Tabelle 2

Prognose zum Haushaltsbeitrag der KraftSt

Jahr	KraftSt-Einnahmen	Kompensationszahlung ^a	verbleibt	Kosten für die Verwaltung
<i>in Tausend Euro</i>				
2025	9 605 000	8 991 764	613 236	unbekannt
2026	9 625 000	8 991 764	633 236	unbekannt
2027	9 600 000	8 991 764	608 236	unbekannt
2028	9 570 000	8 991 764	578 236	unbekannt
2029	9 540 000	8 991 764	548 236	unbekannt

Erläuterung:

^a § 1 Gesetz zur Regelung der finanziellen Kompensation zugunsten der Länder infolge der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund.

Quelle: Ergebnis des 167. AKS vom 22. bis 24. Oktober 2024 (Einnahmen).

Angesichts der in der Höhe feststehenden jährlichen Zahlungsverpflichtung gegenüber den Ländern und steigender Verwaltungskosten stellt die KraftSt für den Bund auch künftig keinen größeren Einnahmeposten dar. Es bleibt abzuwarten, ob sich die prognostizierten Salden in den kommenden Jahren wirklich bestätigen. Finanziell nachteilig könnten sich ein stärkerer Austausch des Fahrzeugbestands und weiter steigende Verwaltungskosten auswirken.

¹¹ Ein externer, unabhängiger Beirat beim BMF. Ihm gehören neben dem federführenden BMF Expertinnen und Experten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, von fünf Wirtschaftsforschungsinstituten, des Statistischen Bundesamts, der Deutschen Bundesbank, des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der Länderfinanzministerien und der Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände an. Die Berechnungen des AKS basieren jeweils auf Schätzungsvorschlägen der fünf Wirtschaftsforschungsinstitute, der Bundesbank, des Sachverständigenrats und des BMF. Diese stützen sich auf gesamtwirtschaftliche Daten der Bundesregierung und auf Angaben zum Steueraufkommen. Der Bund übernimmt die Ergebnisse des AKS in seinen Haushaltsplan bzw. in die mittelfristige Finanzplanung. Vgl. <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen-und-Steuereinnahmen/Steuerschaetzung/arbeitskreis-steuerschaetzungen.html>, zuletzt abgerufen am 13. Juni 2025.

3.2 Einnahmeerzielung für BMF nachrangig – Evaluierung im Jahr 2026

Stabile Einnahmen aus der KraftSt zu erzielen, sah der Gesetzgeber bei der Übernahme der KraftSt als Herausforderung an. Im Zusammenhang mit einer Änderung des KraftStG¹² forderte er das BMF auf, fünf Jahre nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung „[...] zu prüfen, ob die Bemessungsgrundlagen der Kraftfahrzeugsteuer auch zukünftig geeignet sind, solide dazu beitragen [sic!], die Ausgaben im Bundeshaushalt nach dem Gesamtdeckungsprinzip zu finanzieren und weiterhin Anreize für umwelt- und klimaschonender [sic!] Mobilität zu geben“.¹³ Damit orientierte er sich an den ursprünglichen Absichten des Verfassungsgebers aus dem Jahr 2009 für die Übernahme der KraftSt durch den Bund.

Das BMF beabsichtigt, die vom Gesetzgeber vorgeschriebene Evaluierung im Jahr 2026 durchzuführen. Es plant, die gewonnenen Erkenntnisse bei der Entscheidung über die künftige Ausrichtung der KraftSt zu berücksichtigen. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist bemerkenswert, dass das BMF die Einnahmeerzielung als nachrangig einstuft. Die Steuer diene bereits seit längerem nicht mehr hauptsächlich der möglichst stabilen Einnahmeerzielung zur allgemeinen Deckung von Haushaltsausgaben. Nichtfiskalische Einflüsse wirkten sich zunehmend auf ihr Aufkommen aus. Bei der weiteren Ausgestaltung der KraftSt sei die steuerpolitische Haltung des BMF von der Zielsetzung der jeweiligen Regierungskoalition geprägt. Ob das BMF demnach eigene umfassende Überlegungen für eine Neuausrichtung der KraftSt anstellen wird, bleibt abzuwarten.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist eine grundlegende Modernisierung der KraftSt überfällig. Er hält es für offensichtlich, dass die KraftSt in ihrer jetzigen Ausprägung nicht nachhaltig einkommensstabil sein wird.

¹² Siebtes Gesetz zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Oktober 2020 (BGBl. I S. 2184).

¹³ Begründung zum Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes, Bundestagsdrucksache 19/20978 vom 10. Juli 2020, Tz. A. VI. 8., (Begründung, Allgemeiner Teil, Gesetzesfolgen, Inkrafttreten, Befristung und Evaluation), S. 16.

4 Tarifdschungel und überbordende Steuerbefreiungen

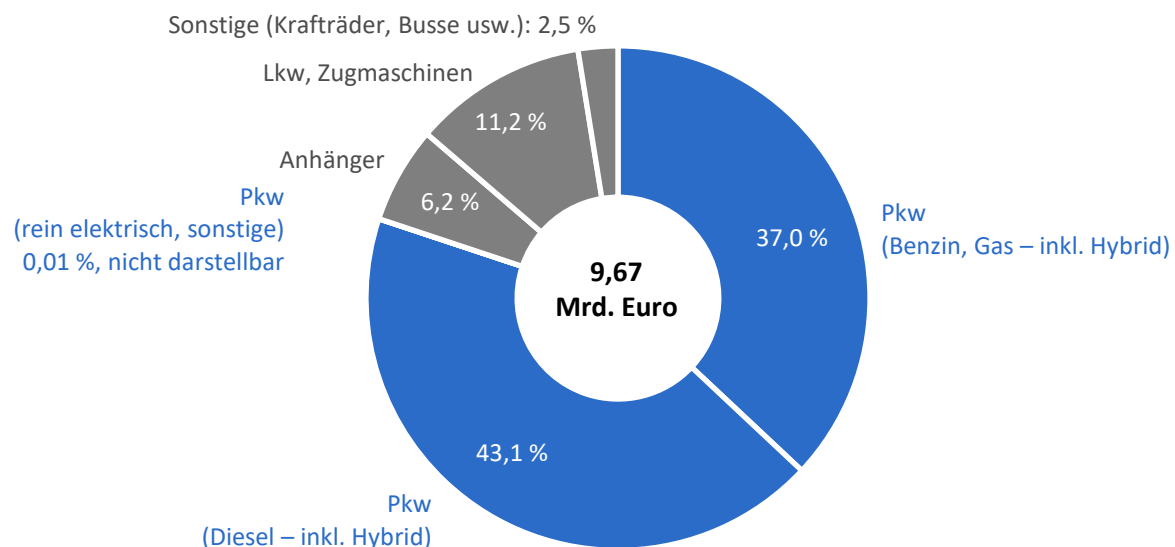
4.1 Pkw mit Löwenanteil am Fahrzeugbestand

Am 1. Juli 2024 waren in Deutschland ca. 69,7 Millionen Fahrzeuge zugelassen.¹⁴ Im Jahr 2024 entfielen 80 % des Steueraufkommens auf Pkw.

Abbildung 2

Pkw bringen 80 % des Steueraufkommens

Anteil am KraftSt-Aufkommen, Stichtag: 1. Juli 2024.



Erläuterung: „Pkw“ fasst das Aufkommen für Pkw und Wohnmobile zusammen.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMF.

Die durchschnittliche KraftSt für die ca. 33 Millionen nach dem 1. Juli 2009 zugelassenen Pkw belief sich auf 110 Euro (Benzin-Pkw) bzw. 279 Euro (Diesel-Pkw). Für vor dem Stichtag zugelassene Pkw, noch mehr als 11,5 Millionen Fahrzeuge, lag die durchschnittliche KraftSt bei 114 Euro (Benzin-Pkw) bzw. 314 Euro (Diesel-Pkw). Die KraftSt für ältere Fahrzeuge ist in der Regel höher als für vergleichbare Neuwagen. Reine Elektro-Pkw sind seit dem 1. Juli 1985 für einige Jahre nach Erstzulassung von der KraftSt befreit. Danach wird ihre KraftSt anhand des

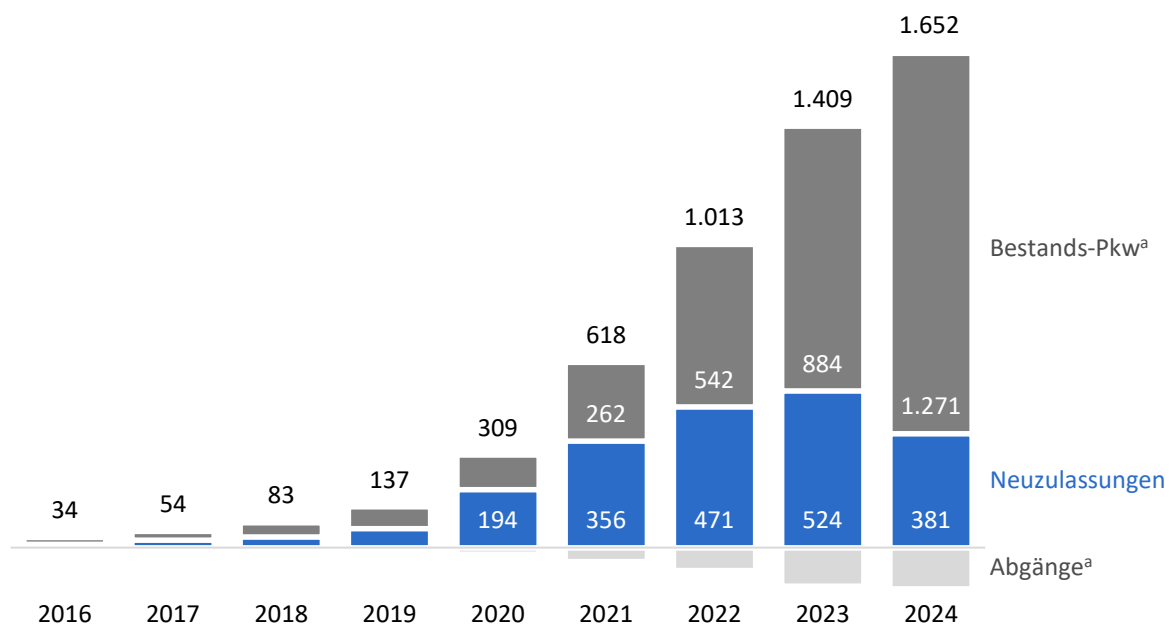
¹⁴ Vgl. Kraftfahrt-Bundesamt (KBA), Fahrzeugzulassungen, Bestand an Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern nach Bundesländern, Fahrzeugklassen und ausgewählten Merkmalen (FZ 27) zum 1. Juli 2024, https://www.kba.de/SharedDocs/Downloads/DE/Statistik/Fahrzeuge/FZ27/fz27_202407.xlsx?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt abgerufen am 13. Juni 2025. Darunter fast 850 000 Oldtimer mit und ohne Historienkennzeichen.

zulässigen Gesamtgewichts berechnet. Sie liegt in der Regel weit unter 100 Euro.¹⁵ Im Laufe des Jahres 2019 überstieg die Zahl der zugelassenen Elektro-Pkw erstmals die Marke von 100 000. Im Jahr 2020 kamen fast 200 000 Neuzulassungen hinzu.

Abbildung 3

Elektro-Pkw: weniger Neuzulassungen nach Ende des Umweltbonus

Anzahl reiner Elektro-Pkw: Gesamtbestand, Pkw aus Vorjahresbestand, Neuzulassungen und Abgänge von 2016 bis 2024. Angaben in Tausend.



Erläuterung: ^a Anzahl Pkw aus Vorjahresbestand und Anzahl Abgänge rechnerisch ermittelt.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Kraftfahrt-Bundesamt (KBA).

Im Jahr 2016 hatte die Bundesregierung den Umweltbonus zur Förderung des Absatzes von elektrisch betriebenen Fahrzeugen eingeführt.¹⁶ Damit unterstützte sie zunächst auch die Neuanschaffung von Plugin-Hybrid-Elektrofahrzeugen. Im Jahr 2020 verdoppelte sie den Zuschuss von 3 000 auf 6 000 Euro und beschränkte die Förderung auf besonders umweltfreundliche Plugin-Hybrid-Elektrofahrzeuge.¹⁷ Am 16. Dezember 2023 stellte die Bundesregierung die Förderung zum 17. Dezember 2023 ein. Das wirkte sich negativ auf den Absatz reiner Elektro-Pkw aus. Der Anteil an den Neuzulassungen ging von 18,4 % im Jahr 2023 auf

¹⁵ 45 Euro für einen Kleinwagen (1 500 kg zulässiges Gesamtgewicht), maximal 105 Euro bei 3 500 kg zulässigem Gesamtgewicht. Die Steuer ist seit dem Jahr 1979 um die Hälfte ermäßigt. Vgl. https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Service/Apps_Rechner/KfzRechner/embed/kfzsteuerrechner.html, zuletzt abgerufen am 13. Juni 2025.

¹⁶ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bekanntmachung der Richtlinie zur Förderung des Absatzes von elektrisch betriebenen Fahrzeugen (Umweltbonus) vom 29. Juni 2016, BAnz AT 29. Juni 2016 V6.

¹⁷ Vgl. Umweltbonus vom 21. Oktober 2020, BAnz AT 5. November 2020 B1. Die Bundesregierung beschränkte die Förderung von Plugin-Hybrid-Fahrzeugen auf Fahrzeuge mit einem geringen CO₂-Ausstoß und einer elektrischen Mindest-Reichweite.

13,5 % im Jahr 2024¹⁸ zurück. Im Gegensatz zum Umweltbonus kommt der KraftSt im Verhältnis zu den Anschaffungs- und den (anderen) Unterhaltskosten nur eine untergeordnete Bedeutung zu. Sie entfaltet in ihrer jetzigen Ausprägung aufgrund der geringen Steuerhöhe im Einzelfall kaum eine Lenkungswirkung auf den Pkw-Bestand.¹⁹

4.2 Anzahl der Pkw-Tarife bei der KraftSt vervielfachte sich

Vor der Übernahme durch den Bund im Jahr 2009 bestimmten Hubraum und Schadstoffklasse die Höhe der KraftSt für Pkw.

Im Jahr 1989 hatte der Gesetzgeber die Anzahl der für Pkw anzuwendenden KraftSt-Tarife verdoppelt, indem er zwischen Motoren mit Selbstzündung und solchen mit Fremdzündung unterschied. Die Tarife für Motoren mit Selbstzündung (in der Regel Dieselmotoren) sind höher als die für Motoren mit Fremdzündung (hauptsächlich Otto- bzw. Benzinmotoren). Der Gesetzgeber wollte dadurch den Steuervorteil von Dieselfahrzeugen bei der Mineralölsteuer (jetzt Energiesteuer) ausgleichen.²⁰ Während er Benzin stärker besteuerte, passte er – insbesondere zur Schonung von Nutzfahrzeugen – die Besteuerung von Dieselmotoren nicht an (sog. Dieselprivileg²¹).

In den folgenden Jahren hatte der Gesetzgeber die KraftSt-Tarife für Pkw noch weiter aufgefächert, indem er sie stärker nach Schadstoffemissionen und Hubraum staffelte. Diese Besteuerungskomponenten waren losgelöst von Fahrleistung und Fahrweise. Der Kraftstoffverbrauch und die damit einhergehenden Kohlendioxid (CO₂)-Emissionen wurden allein über die Energiesteuer erfasst. Infolgedessen gab die KraftSt nach Auffassung des Gesetzgebers wenig Anreiz für den Kauf von Pkw mit geringerem Kraftstoffverbrauch und niedrigeren CO₂-Emissionen. Daher führte er für Pkw, die ab dem 1. Juli 2009 (Stichtag) erstmals zugelassen wurden, eine zweite, ökologische Besteuerungskomponente ein. Sie sollte sich nach dem von den Zulassungsbehörden (ZB) festgestellten CO₂-Wert des Fahrzeugs bemessen, soweit dieser einen Basisbetrag überstieg.

¹⁸ Vgl. KBA, https://www.kba.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/AlternativeAntriebe/2025/pm03_2025_Antriebe_12_24_komplett.html?snn=3662144, zuletzt abgerufen am 13. Juni 2025.

¹⁹ Vgl. Haug I., Berthold D., Dahl A., Gading H., Krail M., Meitz C., Schade W., Waßmuth V.: Instrumente für den Pkw-Bestand. Hintergrundpapier für die Arbeiten des Expertenbeirats für Klimaschutz in der Mobilität, Karlsruhe, 5. Februar 2024, Tz. 4.4, S. 30 ff.

²⁰ Der Gesetzgeber ermittelte den Erhöhungsbetrag bei der KraftSt für Diesel-Pkw anhand eines Vorteils bei der Mineralölsteuer für einen Durchschnittswert von Verbrauch und Jahresfahrleistung. Vgl. Strodthoff, § 9 KraftStG, Randnummern 34 ff., Stand: 24. September 2024.

²¹ Der Bundesrechnungshof fordert schon seit Jahren, die steuerliche Begünstigung von Dieselmotoren kritisch zu überprüfen.

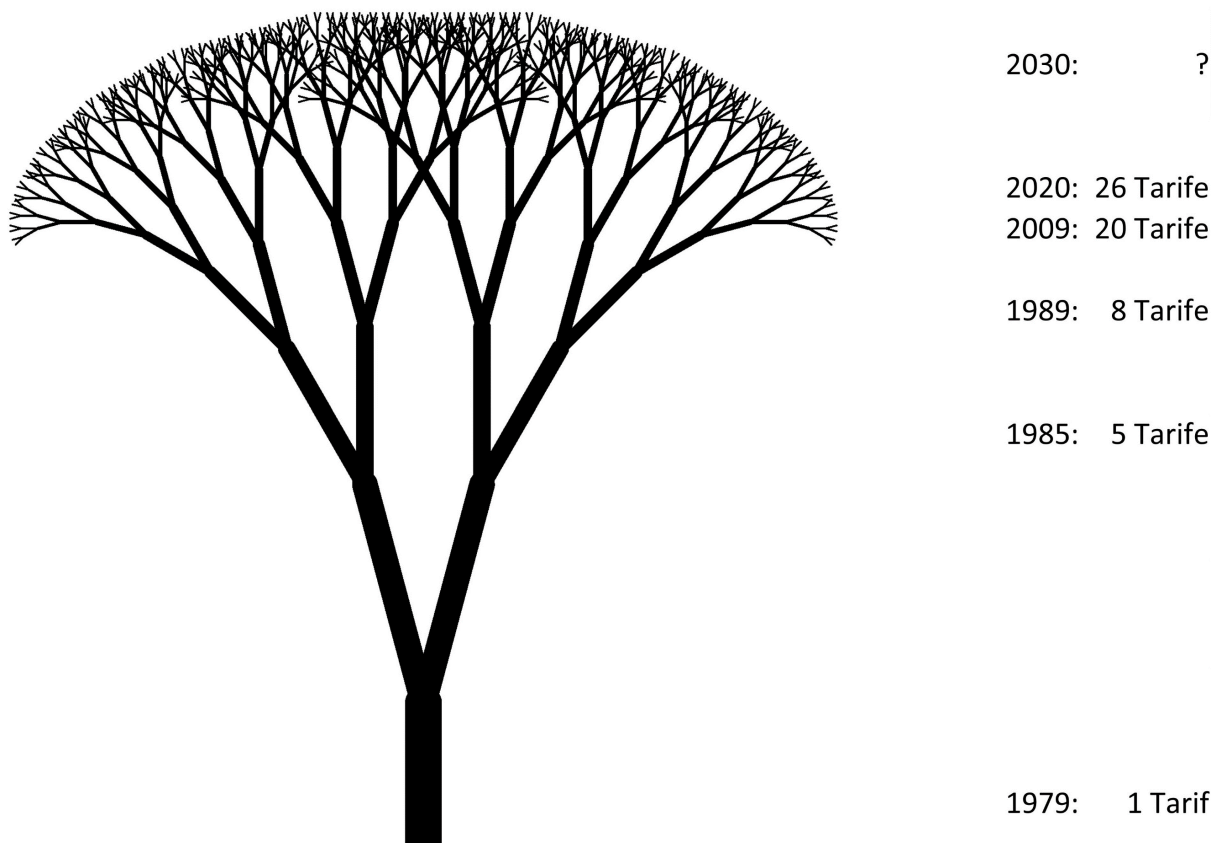
„Ergänzend sorgt ein hubraumbezogener Sockelbetrag, der nach der Antriebsart des Fahrzeugs differenziert ist, für eine Stabilisierung des Kraftfahrzeugsteueraufkommens. [...] Der Sockelbetrag bewirkt ein insgesamt ausgewogenes Belastungsverhältnis zwischen Personenkraftwagen mit kleinem und großem Hubraum.“²²

Mit dem Siebten Gesetz zur Änderung der Kraftfahrzeugsteuergesetzes vom 16. Oktober 2020 berücksichtigte der Gesetzgeber für erstzugelassene neue Pkw ein hohes CO₂-Emissionspotenzial stärker bei der Bemessung der KraftSt. Er grenzte auch hierbei die neuen Tarife anhand von Stichtagen ab. Durch das Stichtagsprinzip nahm die Anzahl der Tarife bei jeder Gesetzesänderung zu.

Abbildung 4

Beispiel Pkw-Tarife

Seit dem Jahr 1979 vervielfachte sich die Anzahl der KraftSt-Tarife für Pkw.



Erläuterung: Anzahl der KraftSt-Tarife für Pkw (inklusive Wohnmobile) nach § 9 KraftStG, Übergangslösungen nicht mitgezählt.

Grafik: Bundesrechnungshof.

²² Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer und Änderung anderer Gesetze, Bundestagsdrucksache 16/11742 vom 27. Januar 2009, Allgemeiner Teil, S. 10.

Anders als für die Besteuerung von Pkw mit Verbrennungsmotor dient beispielsweise für reine Elektro-Pkw, Last-, Zugkraftwagen, Busse, Sonderfahrzeuge und Anhänger das zulässige Gesamtgewicht, gegebenenfalls in Kombination mit der Schadstoff- und teilweise der Geräuschemission, als Bemessungsgrundlage für die Berechnung der KraftSt.

Die unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen, deren gestaffelte Besteuerung nach Gewicht, Motorenart, Emissionen sowie die verschiedenen Stichtage führten zu einer Vielzahl von Tarifen²³. Der Bundesrechnungshof hält angesichts des Tarifdschungels für fraglich, ob die KraftSt eine klar erkennbare und tatsächliche Lenkungswirkung entfaltet.

4.3 Steuervergünstigungen sind Einnahmeausfälle

Das KraftStG sieht viele Steuerbefreiungen und -ermäßigungen (Steuervergünstigungen) vor. Fahrzeugbezogene Steuervergünstigungen betreffen beispielsweise reine Elektrofahrzeuge²⁴, besonders emissionsreduzierte Pkw, nicht zulassungspflichtige Fahrzeuge oder Oldtimer. Andere Steuervergünstigungen gewährt der Gesetzgeber auf Antrag verwendungs- und/oder personenbezogen. Er befreit unter anderem das Halten von bestimmten Fahrzeugen, solange sie ausschließlich für die Straßenreinigung, den Feuerwehrdienst, den Katastrophenschutz, die Krankenförderung oder die Landwirtschaft verwendet werden. Vergünstigungen für schwerbehinderte Menschen sind personenbezogen.

Die Hauptzollämter (HZÄ) erfassten im Jahr 2024 mehr als 5,7 Millionen steuerbefreite oder ermäßigt besteuerte Fahrzeuge. Die Aufkommensstatistik des BMF bezifferte den damit verbundenen Steuerausfall auf fast 980 Mio. Euro. Dabei berücksichtigte sie die Vergünstigungen für Oldtimer-Kennzeichen nicht. Der Bundesrechnungshof schätzt den gesamten Steuerausfall auf weit über 1 Mrd. Euro.²⁵

²³ Im Jahr 2024 insgesamt mehr als 100 KraftSt-Tarife.

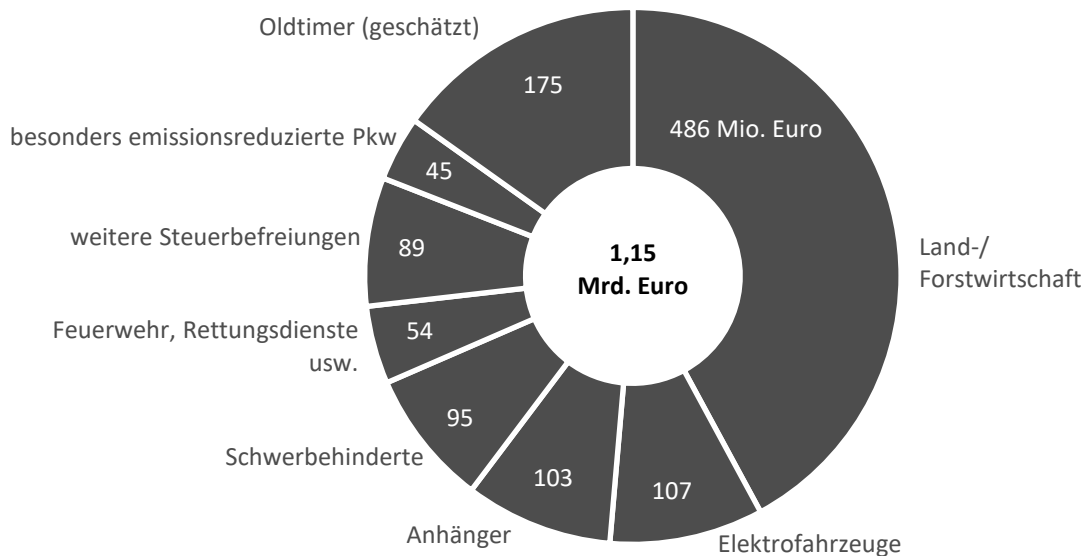
²⁴ Für Fahrzeuge mit Antrieb ausschließlich durch Elektromotoren wird die KraftSt seit dem Jahr 1979 um die Hälfte ermäßigt. Darüber hinaus befreite der Gesetzgeber derartige Fahrzeuge zuletzt für zehn Jahre ab dem Datum der Erstzulassung von der KraftSt, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 2030, wenn sie zwischen dem 18. Mai 2011 und dem 31. Dezember 2025 erstmals zugelassen wurden.

²⁵ Steuerausfall geschätzt. Siehe hierzu auch „Überholte Vergünstigungen bei der Kraftfahrzeugsteuer – Bund verzichtet auf mehr als 1 Mrd. Euro Steuereinnahmen“, Bundestagsdrucksache 20/4880 vom 6. Dezember 2022, Tz. 19, S. 181.

Abbildung 5

Mehr als 1 Mrd. Euro Steuerausfall

Steuerausfall durch KraftSt-Befreiungen und -Ermäßigungen.



Erläuterung: Steuerausfall durch die Kennzeichenbesteuerung bei Oldtimern geschätzt.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMF.

Hinzu kommen Wahlrechte, die das Steueraufkommen schmälern. Dazu gehört, dass Transporter oder Kleinbusse als Pkw oder als Lkw zugelassen werden können. Für die Zulassung als Lkw müssen zum Beispiel die hinteren Sitzbänke und Sicherheitsgurte dauerhaft entfernt sowie eine Abtrennung zur Ladefläche eingebaut werden. „Damit sparen Halter oft bei der Kfz-Steuer.“²⁶ Das BMF veröffentlichte den Referentenentwurf eines E-Fuels-only-Gesetzes²⁷, wonach eine weitere Steuervergünstigung eingeführt werden soll für Fahrzeuge, die lediglich mit bestimmten klimaneutral hergestellten Kraftstoffen²⁸ betrieben werden können (E-Fuels-only-Kraftfahrzeuge). Die Steuerbefreiung soll bei erstmaliger Zulassung des Kraftfahrzeugs in der Zeit vom 1. Januar 2030 bis zum 31. Dezember 2039 für die Dauer von zehn Jahren gewährt werden, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 2042.

²⁶ ADAC vom 12. Februar 2024: Pkw als Lkw zulassen – Vor- und Nachteile. <https://www.adac.de/rund-ums-fahrzeug/auto-kaufen-verkaufen/kfz-steuer/lkw-zulassung/>, zuletzt abgerufen am 14. Februar 2025.

²⁷ Gesetz zur steuerlichen Behandlung von lediglich mit E-Fuels betreibbaren Kraftfahrzeugen, Referentenentwurf vom 20. September 2024 durch das BMF am 8. Oktober 2024 veröffentlicht unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_III/20_Legislaturperiode/2024-10-08-E-Fuels-only-G/O-Gesetz.html, zuletzt abgerufen am 13. Juni 2025.

²⁸ Flüssige oder gasförmige im Verkehrssektor eingesetzte Kraftstoffe mit Ausnahme von Biokraftstoffen oder Biogas, deren Energiegehalt aus erneuerbaren Energiequellen mit Ausnahme von Biomasse stammt. Vgl. Artikel 2 Satz 2 Nummer 36 der Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen.

Gerade im aufkommensstarken Pkw-Bereich würde nach der Befreiung für Elektroautos erneut eine Steuervergünstigung eingeführt, die Fahrzeuge über viele Jahre vollständig von der Besteuerung ausnimmt. Damit wäre ein weiterer Steuerausfall vorprogrammiert.

Die Anzahl älterer Fahrzeuge, die durchschnittlich höher besteuert werden, nimmt ab. Die KraftSt für vergleichbare neuzugelassene Fahrzeuge ist dagegen geringer oder diese sind zunächst gänzlich steuerbefreit.

In seiner Stellungnahme merkte das BMF an, eine Neugestaltung der Tarife werde Bestandteil einer künftigen Reform der KraftSt sein. Einer Überprüfung der Steuerbefreiungen stehe es aufgeschlossen gegenüber. Jedoch sei die zum 1. März 2024 geplante Abschaffung der KraftSt-Befreiung für die Land- oder Forstwirtschaft an der damals amtierenden Regierung gescheitert.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass der Gesetzgeber mit der KraftSt auch nichtfiskalische Ziele verfolgt. Ob bzw. inwieweit das gelang, kann das BMF bei seiner Evaluierung der KraftSt mit beleuchten. Im Vordergrund sollte jedoch die Betrachtung der KraftSt als Ganzes stehen.

5 Kostspielige Mängel beim Steuervollzug

Steuer-Mindereinnahmen basieren zum einen gewollt auf gesetzlichen Regelungen, zum anderen entstehen Steuerausfälle ungewollt aufgrund von Defiziten beim Verwaltungsvollzug. Der Bundesrechnungshof stellte zudem einen hohen vermeidbaren Personalaufwand fest.

Der Bundesrechnungshof prüfte in den vergangenen Jahren verschiedene Themen der KraftSt, darunter

- die Vollstreckung bei der KraftSt,
- Vergünstigungen bei der KraftSt,
- die Oldtimer-Besteuerung.

Er stellte bei allen Prüfungen erhebliche Mängel fest.

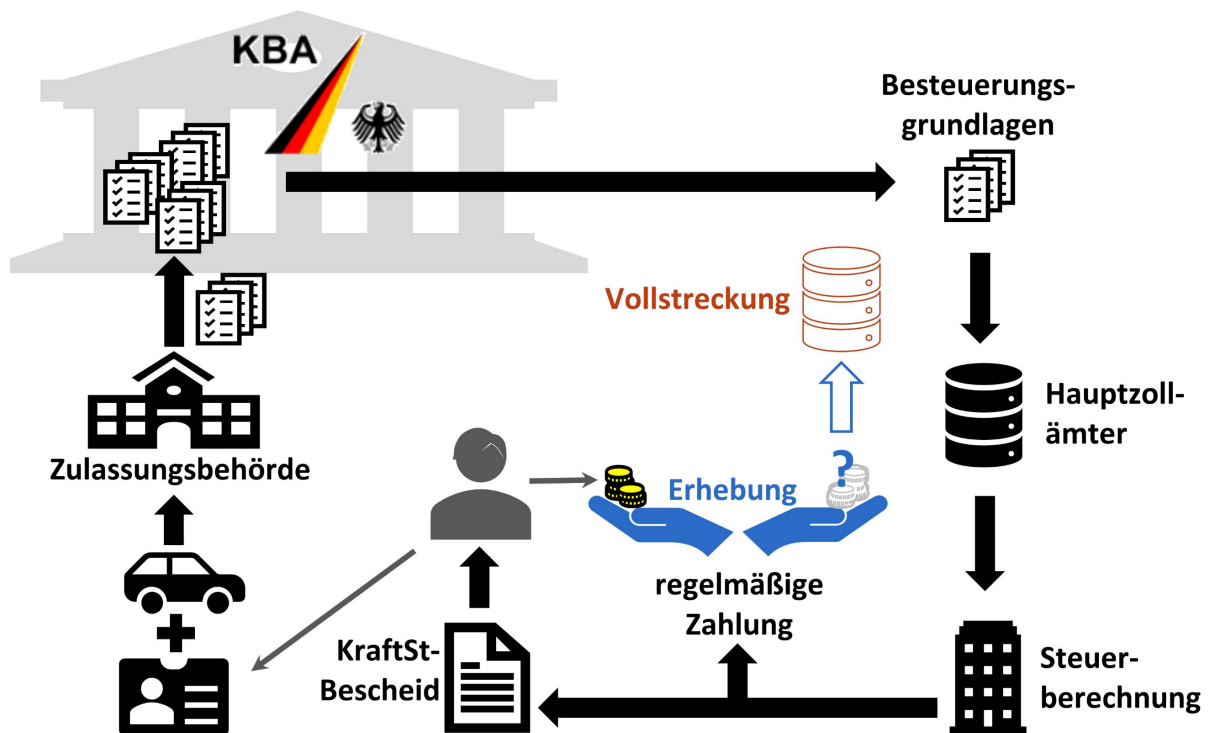
5.1 Besteuerungsverfahren hochautomatisiert, aber nicht mehr zeitgemäß

Die Zollverwaltung ist dem BMF nachgeordnet. Während die HZÄ für die Bearbeitung der KraftSt bis hin zur Vollstreckung zuständig sind, übt die Generalzolldirektion (GZD) die Rechts- und Fachaufsicht über die HZÄ aus. Die ZB liefern, quasi als Nebenprodukt der Fahrzeugzulassung, die Besteuerungsgrundlagen. Die Halter- und Fahrzeugdaten gehen an das Zentrale Fahrzeugregister beim KBA und von dort an die HZÄ.

Abbildung 6

Informationswege bei der KraftSt – viele Akteure beteiligt

Von der Zulassung zum Steuerbescheid – vereinfachte Darstellung.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Für Festsetzung²⁹, Erhebung³⁰ und Vollstreckung³¹ der KraftSt ist es unabdingbar, Fahrzeughalterinnen und Fahrzeughalter (Steuerschuldner der KraftSt) eindeutig zu identifizieren, beispielsweise mithilfe von Namens-, Geburts- und Adressdaten. Zeitgemäße Software verwaltet diese Angaben zentral, um effizient mit den Informationen umzugehen (Stammdatenverwaltung). Auch Besteuerungs- und Verwaltungsverfahren sollen das Prinzip einer zentralen Stammdatenverwaltung nutzen können, um den Bürgerinnen und Bürgern die Erledigung ihrer steuerlichen Angelegenheiten zu erleichtern.³² Zu diesem Zweck führte der Gesetzgeber zum 1. Juli 2007 die (steuerliche) Identifikationsnummer (IdNr.) ein. Das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) teilt sie jeder Person dauerhaft zu, die mit Hauptwohnung oder alleiniger Wohnung in einem Melderegister in Deutschland erfasst ist.³³ Die Meldebehörden übermitteln dem BZSt aktualisierte Adress- und Namensangaben für die IdNr.-Datenbank, wenn Personen umziehen oder ihren Namen ändern. Die IdNr. dient der eindeutigen Identifizierung einer natürlichen Person in Besteuerungs- und Verwaltungsverfahren.

²⁹ Berechnung der Steuer, Erstellung der Kassenanweisungen zur Sollstellung, Fertigung und Versand der KraftSt-Bescheide.

³⁰ Sollstellung bei der Bundeskasse, Zahlungsüberwachung, Mahnung bis zur Abgabe an die Vollstreckung.

³¹ Die HZÄ sind nicht nur für die Vollstreckung zolleigener Steuer- und Abgabenforderungen zuständig (beispielsweise Zölle, Energiesteuer), sondern auch für öffentlich-rechtliche Geldforderungen unter anderem von Bundesbehörden, der Bundesagentur für Arbeit oder von Krankenkassen und Berufsgenossenschaften.

³² Vgl. Monatsbericht des BMF – August 2008, S. 51.

³³ Auch Personen, die in Deutschland steuerpflichtig sind, erhalten eine IdNr.

Die HZÄ nutzen für die Festsetzung, Erhebung und Vollstreckung der KraftSt jeweils gesonderte IT-Fachverfahren.³⁴ Für jedes dieser drei Verfahren leistet sich die Zollverwaltung eine eigene Stammdatenverwaltung. Dadurch führen die HZÄ Stammdaten doppelt und dreifach. Darüber hinaus legt das Festsetzungsverfahren die Stammdaten nicht personen-, sondern fahrzeugbezogen ab. Es speichert die Angaben so, wie die ZB sie übermitteln. Bei einem Bestand von nahezu 70 Millionen Fahrzeugen müssen die IT-Verfahren dadurch erhebliche Datenmengen vorhalten und bewegen. Die HZÄ versenden im Jahr mehr als 30 Millionen Steuerbescheide³⁵, Mahnungen und Vollstreckungsankündigungen. Die Post kann jährlich über eine Million dieser Schriftstücke nicht zustellen, da die Adressangaben nicht (mehr) zutreffen. In diesen Fällen müssen die HZÄ manuell nach den aktuellen Stammdaten suchen – in der IdNr.-Datenbank des BZSt.

Sowohl die Zollverwaltung als auch das BZSt sind Teil der Bundesfinanzverwaltung und gehören zum Geschäftsbereich des BMF. Dennoch gelang es dem BMF nicht, die IdNr. für die KraftSt nutzbar zu machen. Bei seinem Versuch, die Pflicht zur Erfassung der IdNr. in den Neuerlass der Fahrzeug-Zulassungsverordnung (FZV)³⁶ aufzunehmen, scheiterte es im Jahr 2023 am Bundesministerium für Digitales und Verkehr.³⁷ Damit bleibt den HZÄ für die KraftSt verwehrt, was den Finanzämtern seit Jahren möglich ist – die IdNr. in ihren automatisierten Besteuerungsverfahren zu nutzen.

Das BMF betonte in seiner Stellungnahme, dass die drei IT-Verfahren nicht unabgestimmt nebeneinander betrieben würden. Vielmehr würden die seitens der ZB übermittelten Halterdaten jeweils in die Stammdatenverwaltung der nächsten Verfahrensstufe kopiert.

Die Bundeszollverwaltung sei daran interessiert, die IdNr. für das Besteuerungsverfahren der KraftSt zu nutzen. Erst, wenn sie bereits im Zulassungsverfahren erfasst würde, könne die IdNr. innerhalb der beteiligten IT-Verfahren weitergereicht werden und die Datenqualität spürbar verbessern.

Der Bundesrechnungshof begrüßt das Bestreben des BMF, die IdNr. für die KraftSt zu nutzen. Er sieht die Integration der IdNr. als Chance, redundante Datenhaltungen für das Besteuerungsverfahren der KraftSt durch eine Modernisierung der IT-Verfahren zu beseitigen.

³⁴ Drei Haupt-Fachverfahren. Daneben nutzen sie viele unterstützende Verfahren sowie Schnittstellen zum Datenaustausch.

³⁵ Die KraftSt wird unbefristet festgesetzt. Sie entsteht in der Regel jährlich und ist im Voraus zu zahlen.

³⁶ Verordnung zum Neuerlass der Fahrzeug-Zulassungsverordnung und zur Änderung weiterer Vorschriften in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Juli 2023 (BGBl. I Nummer 199).

³⁷ Die gesetzlichen Grundlagen für die Speicherung dieses Identifizierungsmerkmals im Zentralen Fahrzeugregister schuf der Gesetzgeber bereits im Jahr 2021 mit dem Registermodernisierungsgesetz. Die gesetzlichen Grundlagen zur Erfassung durch die ZB fehlen bisher.

5.2 Steuerfälle unvollständig

Das BMF erhält von der Zollverwaltung Auswertungen zum KraftSt-Aufkommen, dem Fahrzeugbestand und den Steuerbefreiungen (Aufkommensstatistik KraftSt). Zum Stichtag 1. Juli 2024 wies diese ca. 1,8 Millionen zugelassene Fahrzeuge weniger aus als eine Statistik des KBA zum Fahrzeugbestand³⁸. Bei seinen Prüfungen hatte der Bundesrechnungshof bereits festgestellt, dass die HZÄ, unter anderem aufgrund von IT-Problemen bei den ZB, nicht alle Fahrzeuge auch als Steuerfälle führten. Jedoch müssen die ZB bestimmte steuerbefreite³⁹ Fahrzeuge nicht an die HZÄ melden. Wie viele Steuerfälle den HZÄ fehlen und ob bzw. wie viel KraftSt dadurch ausfällt, konnte die Zollverwaltung nicht ermitteln. Mangels Zugriff auf das Zentrale Fahrzeugregister des KBA konnten die HZÄ ihre Steuerfälle nicht mit dem Fahrzeugbestand des KBA abgleichen.

Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Daten der Zollverwaltung eine Kontrolle des Fahrzeugbestands auf Vollständigkeit zulassen. Ansonsten ist eine vollständige und gleichmäßige Erhebung der KraftSt nicht sichergestellt. Er empfahl dem BMF daher, einen Abgleich mit dem KBA zu ermöglichen. Ob die HZÄ ihre Steuerfälle jemals mit vertretbarem Aufwand auf Vollständigkeit prüfen können, bleibt jedoch mehr als fraglich.

Diese Auffassung bestätigte das BMF mit seiner Stellungnahme. Es verwies darauf, dass die Differenz nicht automatisch bedeute, dass 1,8 Millionen Fahrzeuge der Besteuerung entzogen seien. Nicht zulassungspflichtige Fahrzeuge seien auch dann steuerbefreit, wenn die ZB sie auf Antrag der Halter zuließen. Diese Fahrzeuge seien nicht an die HZÄ zu melden. Das BMF konnte Abweichungen zwischen den Datenbeständen beim KBA und der Zollverwaltung schon allein aufgrund des immensen Fahrzeugbestands nicht ausschließen. Es befürwortete einen begrenzten Zugriff der HZÄ auf die Daten des KBA. Für einen umfassenden Abgleich zwischen dem KBA und der Bundeszollverwaltung müssten zunächst rechtliche und technische Voraussetzungen geklärt und auch geschaffen werden.

5.3 Stärkere Fachaufsicht notwendig – Effizienzpotenziale heben

BMF und GZD übten ihre Fachaufsicht bei der KraftSt nicht im gebotenen Umfang aus.

Mehr als 75 Mio. Euro, fast ein Drittel der Verwaltungskosten bei der KraftSt, entfallen auf ihre Vollstreckung.⁴⁰ Die HZÄ mussten im Jahr 2023 ca. 2,3 Millionen KraftSt-Vorgänge

³⁸ Vgl. KBA, FZ 27 zum 1. Juli 2024, https://www.kba.de/SharedDocs/Downloads/DE/Statistik/Fahrzeuge/FZ27/fz27_202307.xlsx?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt abgerufen am 13. Juni 2025.

³⁹ Insbesondere Fahrzeuge, die nicht zulassungspflichtig sind, aber dennoch ein Kennzeichen erhalten sollen. Beispielsweise selbstfahrende Arbeitsmaschinen (Mähdrescher, Planiermaschinen, Mobilkrane usw.), vgl. § 63 Absatz 1 Nummer 1 FZV.

⁴⁰ Im Jahr 2023 ca. 75,2 Mio. Euro – 32 % der ca. 233,5 Mio. Euro Gesamtkosten.

bearbeiten. Das waren etwa 47 % aller Vollstreckungsfälle des Jahres.⁴¹ Die Einnahmen der HZÄ aus der Vollstreckung der KraftSt beliefen sich hingegen mit 160 Mio. Euro lediglich auf 10 %.⁴² Die durchschnittliche Höhe der einzelnen KraftSt-Schuld lag bei ca. 160 Euro.

Die Vollstreckung der KraftSt ist sehr personalintensiv.⁴³ Sie belastet die HZÄ überproportional, da sie jeden Fall manuell zu bearbeiten haben. Infolgedessen mussten die HZÄ mehrere Millionen KraftSt-Fälle „anfassen“, obwohl die Schuld inzwischen beglichen worden war. Das IT-Fachverfahren der Vollstreckung buchte diese eigentlich erledigten Fälle nicht automatisiert aus. Die Zahl derartiger Fälle war sprunghaft angestiegen, nachdem das BMF die Frist von der Mahnung bis zur Abgabe an die Vollstreckung trotz Bedenken der GZD verkürzt hatte.

Die einzelnen HZÄ bearbeiteten Anträge auf Steuerbefreiung unterschiedlich. Sie überprüften nicht, ob die Voraussetzungen für eine Steuerbefreiung auch nach vielen Jahren noch vorlagen. Die GZD hatte den HZÄ keine Checklisten zur standardisierten Bearbeitung von Anträgen auf Steuerbefreiung zur Verfügung gestellt. Sie hatte nicht vorgegeben, ob bzw. wie die HZÄ Steuerbefreiungen überprüfen sollten, die bereits seit Jahren oder gar Jahrzehnten bestanden. Der Bundesrechnungshof ermittelte KraftSt-Ausfälle in Millionenhöhe durch teilweise seit Jahren zu Unrecht gewährte Steuerbefreiungen.

Auf das einzelne Fahrzeug heruntergebrochen erscheinen die Verwaltungskosten der KraftSt mit ca. 3,90 Euro/Jahr⁴⁴ sehr gering. Dafür sorgen der hohe Automationsgrad bei Fällen ohne Besonderheiten (Regelfälle) und der Umstand, dass KraftSt-Bescheide in der Regel als Dauerbescheide bis zur Abmeldung des Fahrzeugs fortgelten. Wo die HZÄ personell eingreifen müssen, insbesondere bei antragsgebundenen Steuerbefreiungen oder in der Vollstreckung, übersteigen die Verwaltungskosten schnell die Höhe der jährlichen KraftSt des Einzelfalls.

Der Bundesrechnungshof hält es angesichts des Verhältnisses von Aufwand und Ertrag bei der Vollstreckung der KraftSt für notwendig, dass BMF und GZD bestehendes Effizienzpotenzial erschließen. Dazu müssen Fachaufsicht und weitere Automatisierung Hand in Hand gehen.

Der Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass durch Automation weiteres Effizienzpotenzial bei der Vollstreckung der KraftSt zu erschließen ist, stimmte das BMF in seiner Stellungnahme zu. Zudem will es prüfen, ob es die Vollstreckungsstellen durch eine Verlängerung der Abgabefrist entlasten kann.

⁴¹ Die HZÄ vollstrecken auch für die Sozialversicherungsträger und andere Behörden, im Jahr 2023 insgesamt ca. 4,8 Millionen Fälle, vgl. Zollstatistik 2023.

⁴² Einnahmen aus der Vollstreckung insgesamt ca. 1,6 Mrd. Euro, ebenda.

⁴³ Bei der Übernahme im Jahr 2014 veranschlagte der Bund den Personalbedarf für die Vollstreckung der KraftSt mit 451 Arbeitskräften. Im Jahr 2021 vollstreckten 748 Arbeitskräfte im Innendienst KraftSt, hinzu kommen mindestens 150 Arbeitskräfte im Außendienst (genaue Zahlen konnte die GZD nicht ermitteln).

⁴⁴ Verwaltungskosten geteilt durch Fahrzeugbestand.

Die Einschätzung des Bundesrechnungshofes, dass die Fachaufsicht verbesserungsbedürftig ist, teilte das BMF nicht. Es verwies insbesondere darauf, dass den HZÄ viele verschiedene Arbeitshilfen für eine standardisierte Bearbeitung zur Verfügung stünden. Auch habe die GZD keine Vorgaben zur Überprüfung bestehender Steuerbefreiungen gemacht, um die HZÄ nicht zusätzlich zu belasten. Diese könnten ihren Datenbestand selbst auswerten und ihre Arbeitsschwerpunkte entsprechend individuell festlegen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMF die Vollstreckungsstellen entlasten will. In seiner Forderung nach stärkerer Fachaufsicht sieht sich der Bundesrechnungshof bestätigt. Die Anzahl von Arbeitshilfen ist als Gradmesser für die Qualität der Fachaufsicht ungeeignet. Vielmehr benötigen die HZÄ gezielte und problemorientierte Unterstützung bei Routinetätigkeiten. Es bleibt ihnen unbenommen, bei komplexeren Fallgestaltungen auf umfangreiche Materialsammlungen zurückzugreifen. Ebenso sollte die Überprüfung bestehender Steuerfälle die HZÄ nicht über Gebühr belasten. Sie darf dennoch nicht vollständig in das Belieben des einzelnen HZA gestellt sein.

6 Mobilitätsbesteuerung: Erste Reformversuche gescheitert

6.1 Jahre 2009 bis 2014: Nur punktuelle Anpassungen

Die Bundesregierung plante bei Übernahme der KraftSt von den Ländern nicht, auf die Erhebung der KraftSt zu verzichten. Daher musste der Bund bis zum Ablauf der Organleihe nach dem 30. Juni 2014 die Voraussetzungen für eine funktionierende Verwaltung der KraftSt schaffen. Die Bundesregierung griff den Auftrag des Verfassungsgebers, die KraftSt unter dem Gesichtspunkt einer Mobilitätsbesteuerung zu reformieren und sie einkommensstabil zu gestalten, dabei nicht auf. Sie leitete dem Deutschen Bundestag im Jahr 2010 einen Gesetzesentwurf zur Änderung des KraftStG⁴⁵ mit dem Ziel zu, die Normen zu vereinfachen. Weiterhin sollte das Gesetz die gleichmäßige und einheitliche Rechtsanwendung im Bundesgebiet sicherstellen. Zur KraftSt selbst enthielt das Gesetz jedoch nur punktuelle Anpassungen. So stellte es etwa klar, dass die Steuerbefreiung von Milchfahrzeugen auch für die Mitnahme von Untersuchungsproben zur Tierseuchenbekämpfung gilt.⁴⁶ Außerdem ließ die Bundesregierung – allein getrieben durch die EU-Kommission – die Regelung zur befristeten Steuerbefreiung für Diesel-Pkw der Abgasnorm⁴⁷ Euro 6 überarbeiten. Nach Ansicht der EU-Kommission verstießen die ursprünglichen deutschen Regelungen gegen höherrangiges

⁴⁵ Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes, Bundestagsdrucksache 17/717 vom 15. Februar 2010.

⁴⁶ § 3 Nummer 7 Satz 4 KraftStG.

⁴⁷ Auch: Schadstoffklasse.

Unionsrecht.⁴⁸ Ohne Zutun der Kommission hätte die Bundesregierung diese Fahrzeuge privilegiert und damit auf weitere Steuereinnahmen verzichtet.

Die Bundesregierung nahm sich mit dem Regierungsprogramm vom 18. November 2011 vor, Deutschland zum Leitanbieter und Leitmarkt für Elektromobilität zu entwickeln. Sie wollte unter anderem mithilfe der KraftSt den Anreiz zur Anschaffung eines umweltfreundlichen Elektrofahrzeugs verstärken.⁴⁹ Vor diesem Hintergrund verlängerte der Gesetzgeber seine aus dem Jahr 1985 stammende Steuerbefreiung für Elektro-Pkw im Jahr 2012 von fünf auf zehn Jahre ab Erstzulassung. Eine grundlegende Reform mit dem Ziel einer stimmigen Mobilitätsbesteuerung blieb aus. Der erwünschte Anstieg der Neuzulassungen von Elektro-Pkw setzte erst viel später aufgrund der hohen Kaufzuschüsse ab dem Jahr 2020 ein (vgl. Tz. 4.1).

6.2 Jahre 2015 bis 2020: Umstrukturierung fehlgeschlagen

Im Februar 2015 bereitete die Bundesregierung die Einführung einer sogenannten Pkw-Maut vor. Sie legte den Entwurf für ein Infrastrukturabgabegesetz (InfrAG) vor.⁵⁰ Dieses hätte jedoch inländische Fahrzeughalterinnen und Fahrzeughalter doppelt belastet, da sie bereits durch die KraftSt zur Finanzierung des Bundesfernstraßennetzes beitrugen. Daher sah ein weiteres Gesetz⁵¹ einen Anrechnungsmechanismus zur Entlastung von der KraftSt vor. Die Anrechnung sollte Pkw begünstigen und 130 Euro nicht übersteigen – den Maximalbetrag der Jahresabgabe für Pkw nach dem InfrAG.⁵²

Die Regelung war von Anfang an umstritten. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) stellte letztendlich die diskriminierende Wirkung dieser Entlastung und somit einen Verstoß gegen Unionsrecht fest.⁵³ Das InfrAG war zwar bereits in Kraft getreten, der Bund kam jedoch nicht dazu, die Infrastrukturabgabe zu erheben.⁵⁴ Mit einer weiteren Änderung des KraftStG⁵⁵ hob

⁴⁸ Vgl. Begründung zum Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes, a. a. O., allgemeiner Teil, S. 8.

⁴⁹ Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Versicherungsteuergesetzes und des Kraftfahrzeugsteuergesetzes (Verkehrsteueränderungsgesetz – VerkehrStÄndG), Bundestagsdrucksache 17/10039 vom 19. Juni 2012, Allgemeiner Teil, S. 13.

⁵⁰ Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen, Bundestagsdrucksache 18/3990 vom 11. Februar 2015.

⁵¹ Zweites Gesetz zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes und des Versicherungsteuergesetzes (Zweites Verkehrsteueränderungsgesetz – 2. VerkehrStÄndG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Juni 2015 (BGBl. I S. 901).

⁵² Vgl. Anlage zu § 8 InfrAG Absatz 1 Nummer 3, letzter Satz.

⁵³ „Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass der im vorliegenden Fall in Rede stehende Ausgleichsmechanismus gegenüber den Haltern und Fahrern von in anderen Mitgliedstaaten als Deutschland zugelassenen Fahrzeugen diskriminierend ist“, Urteil des EuGH vom 18. Juni 2019, Aktenzeichen C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504, Randnummer 69.

⁵⁴ Die Erhebung der Abgaben sollte vier Monate nach Veröffentlichung der Einsatzbereitschaft des Erhebungssystems im Bundesanzeiger beginnen, vgl. § 16 Absatz 1 und Absatz 2 Satz 1 InfrAG.

⁵⁵ Artikel 2 des Siebten Gesetzes zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Oktober 2020, (BGBl. I S. 2184).

der Deutsche Bundestag die Entlastung im Jahr 2020 wieder auf. Somit kam auch die Anrechnung der Infrastrukturabgabe auf die KraftSt nie zum Tragen.⁵⁶

6.3 Seit dem Jahr 2021 keine Reform in Sicht

Die Bundesregierung unternahm nach dem Jahr 2020 keine weiteren Anstrengungen, die KraftSt zu reformieren. Das BMF teilte dem Bundesrechnungshof auf Anfrage mit, die Bundesregierung habe es nach dem Jahr 2020 nicht beauftragt, Ansätze zur Umgestaltung der verkehrsmittelbezogenen Besteuerung zu prüfen.

Die Bundesregierung verlor den Auftrag des Verfassungsgebers aus dem Jahr 2009, die KraftSt auf andere steuerliche Instrumente im Verkehrsbereich abzustimmen, aus den Augen. Der Bundesrechnungshof sieht es kritisch, dass sie seit der gescheiterten Einführung der Infrastrukturabgabe keine Versuche unternahm, die KraftSt zu modernisieren und neu zu strukturieren. Nach dem Scheitern der Pkw-Maut war die Bundesregierung nicht gehindert, auf anderem Wege das Ziel einer stimmigen Mobilitätsbesteuerung zu verfolgen. Stattdessen reicherte sie das Regelungsdickicht des KraftStG weiter an.

Das BMF wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass der Bund im Jahr 2010 die Luftverkehrsteuer einführte, um den Flugverkehr in die Mobilitätsbesteuerung einzubeziehen. Daher sei die gescheiterte Mauteinführung nicht der einzige Versuch hin zu einer umfassenderen Mobilitätsbesteuerung gewesen.

Die Luftverkehrsteuer ist nicht Bestandteil des vorliegenden Berichts. Sie lässt den gesetzgeberischen Auftrag für eine Reform der KraftSt unberührt.

7 Gesamtwürdigung und Empfehlungen

Die KraftSt wird auch innerhalb der kommenden zehn Jahre das Defizit nicht ausgleichen können, das dem Bund aus ihrer Übernahme und der Zahlungsverpflichtung gegenüber den Ländern entstand. Technologischer Fortschritt und gesellschaftspolitischer Wandel führen zu sinkenden Einnahmen. Das herkömmliche Tarifsystem bildet in Kombination mit den ausufernden Steuervergünstigungen einen Flickenteppich und lässt jegliche Systematik vermissen. Zudem entfaltet die KraftSt kaum eine spürbare Lenkungswirkung auf den Pkw-Bestand.

Dem Bund gelang es weder, die KraftSt nachhaltig einkommensstabil zu gestalten, noch, sich dem Ziel einer Mobilitätsbesteuerung anzunähern, indem er sie besser auf andere steuerliche Instrumente im Verkehrsbereich abstimmte. Hinzu kommt, dass auch der Verwaltungsvollzug bei der KraftSt unter erheblichen Mängeln leidet. Der Bundesrechnungshof stellte

⁵⁶ Sie war gesetzlich an den Erhebungsbeginn der Infrastrukturabgabe gekoppelt, vgl. Artikel 3 Absatz 2 des 2. VerkehrStÄndG.

insbesondere bei der Automation Verbesserungspotenzial fest. Anpassungen der IT-Verfahren an heute übliche Standards können aus seiner Sicht die Effizienz der Verwaltung deutlich steigern. Allerdings verursachen sie zunächst zusätzliche Kosten und würden einen Überschuss aus der KraftSt weiter mindern. Angesichts dieses Spannungsfelds ist eine Evaluierung der KraftSt längst überfällig.

Diese Evaluierung sollte das BMF als Ausgangspunkt für grundlegende Reformüberlegungen nutzen – auch, um den Erwartungen des Verfassungsgebers hinsichtlich einer modernen, nachhaltig einkommensstabilen Kraftfahrzeugbesteuerung gerecht zu werden. Um dieses Ziel zu erreichen, ist es vor allem notwendig,

- die Effizienzpotenziale beim Verwaltungsvollzug vollständig auszuschöpfen und
- das Tarifsysteem sowie sämtliche Steuervergünstigungen zur Disposition zu stellen.

Dies kann jedoch nur ein erster Schritt sein. Denn dabei bliebe offen, inwieweit auch das vom Verfassungsgeber formulierte Ziel einer umfassenden Mobilitätsbesteuerung aufgegriffen werden soll. Diese geht über die reine Kraftfahrzeugbesteuerung hinaus. Unabhängig davon, welchen Weg der Gesetzgeber beschreiten möchte, darf die KraftSt kein Verlustgeschäft sein. Es gilt, in jedem Fall sicherzustellen, dass der Bund die Kompensationszahlungen an die Länder auch langfristig aus einer wie auch immer gestalteten Mobilitätsbesteuerung finanzieren kann.

Korn

Dr. Bieber

Beglaubigt: S. Erdmann, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.