

MIT STEUERN GEGENLENKEN

Wie eine Neuzulassungssteuer eine Umweltprämie gegenfinanzieren und den Absatz von E-Autos beflügeln kann

Zulassungsbescheinigung Teil I
(Fahrzeugschein)

LIF-K-O-106/21-00031

Europäische
Gemeinschaft

D

Bundesrepublik
Deutschland

Свидетелството за регистрация - Част I / Permiso de circulación. Parte I /
Osvědčení o registraci - Část I / Registreringsattest. Del I /
Registreeerimistunnistus. Osa I / Άδεια κυκλοφορίας/Πιστοποιητικό Εγγραφής.
Μέρος I / Registration certificate. Part I / Certificat d'immatriculation. Partie
Prometna dozvola I / Carta di circolazione. Parte I / Registrācijas apliecība
I / Registrācijas liudijimas. I dalis / Forgalmi engedély. I. Rész / Certi
Parte I / Kentekenbewijs. Deel I / Dowód Rejestracji
Parte I / Certificat de înmatriculare Pa
Parte I / Registro dovoľjenje. Del I /

Mit Steuern gegenlenken

Wie eine Neuzulassungssteuer eine Umweltprämie gegenfinanzieren und den Absatz von E-Autos beflügeln kann

Kein Geld von Industrie und Staat

Greenpeace arbeitet international und kämpft mit gewaltfreien Aktionen für den Schutz der Lebensgrundlagen. Unser Ziel ist es, Umweltzerstörung zu verhindern, Verhaltensweisen zu ändern und Lösungen durchzusetzen. Greenpeace ist überparteilich und völlig unabhängig von Politik und Wirtschaft. Rund 620.000 Fördermitglieder in Deutschland spenden an Greenpeace und gewährleisten damit unsere tägliche Arbeit zum Schutz der Umwelt, der Völkerverständigung und des Friedens.

Impressum

Greenpeace e.V. Hongkongstraße 10, 20457 Hamburg, T 040 30618-0 **Pressestelle** T 040 30618-340, F 040 30618-340, presse@greenpeace.de, greenpeace.de **Politische Vertretung Berlin** Marienstraße 19-20, 10117 Berlin, T 030 308899-0 **V.i.S.d.P.** Benjamin Gehrs **Gestaltung** Daniel Müller **Titelfoto** © Mauritius Images **Stand** 01/2025

Mit Steuern gegenlenken

Die deutschen Autohersteller haben ein Absatzproblem. Insbesondere der Verkauf von Elektroautos schwächelt, nicht zuletzt seitdem das KTF-Urteil des Bundesverfassungsgerichts dazu führte, dass im Dezember 2023 die E-Auto-Förderung (“Umweltbonus”) abrupt beendet wurde.¹ Auf einem Krisengipfel Ende September 2024 hat Wirtschaftsminister Robert Habeck (Grüne) der Autobranche daher Unterstützung zugesagt.² Seither wird über die Wiedereinführung von Kaufanreizen für Elektroautos spekuliert, auch forderte der Bundesrat von der Bundesregierung, eine neue E-Auto-Prämie aufzulegen.³

Angesichts knapper Kassen benötigt eine Kaufprämie für Elektroautos eine solide Gegenfinanzierung. Das vorliegende Papier untersucht die Einführung einer Neuzulassungssteuer für Pkw mit Verbrennungsmotor, wie sie in den meisten europäischen Ländern längst existiert⁴ und wie Greenpeace sie seit Jahren fordert.

Greenpeace hat berechnet, wie hoch die Einnahmen aus einer Neuzulassungssteuer (Malus) ausfallen könnten und wie viele emissionsfreie Pkw der Staat im Gegenzug mit einer Kaufprämie (Bonus) fördern könnte.

- Gemessen an den deutschen Neuzulassungen 2023, ließen sich theoretisch Einnahmen in Höhe von knapp 16 Milliarden Euro erzielen. Dieser Maximalwert auf Basis des Status Quo würde durch die Lenkungswirkung der Steuer tatsächlich weit unterschritten. Greenpeace schätzt **die möglichen Einnahmen im ersten Jahr der Einführung auf rund 8 Milliarden Euro**
- Mit diesen Einnahmen könnte der Staat **Kaufprämien** auf dem Niveau des letzten Umweltbonus (4500 Euro) **für rund 1,8 Millionen Elektroautos finanzieren**
- Die Lenkungswirkung der Steuer hin zu emissionsfreien und emissionsarmen Fahrzeugen würde es den Autoherstellern zudem erleichtern, die **europäischen Flottengrenzwerte zu erreichen** und so Strafzahlungen vermeiden

Grundlage der Berechnung bildet das vom Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) im Auftrag von Greenpeace 2020 entwickelte Modell für eine CO₂-basierte, progressiv gestaltete Zulassungssteuer für Pkw.⁵ Neu zugelassene, sparsame Fahrzeuge werden nach diesem Modell gering, besonders klimaschädliche Fahrzeuge sehr stark besteuert. Pkw mit einem CO₂-Ausstoß von bis zu 50 Gramm CO₂/km gemäß Prüfzyklus sind von der Steuer ausgenommen (siehe Tabelle 1).

1 <https://www.deutschlandfunk.de/e-auto-praemie-umweltbonus-ampelstreit-100.html>

2 <https://www.spiegel.de/wirtschaft/autogipfel-roboter-habeck-stellt-autobranche-unterstuetzung-in-aussicht-und-daempft-die-erwartungen-a-a32efe66-cadc-4a37-a79d-eaae4da5b027>

3 [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2024/0401-0500/452-24\(B\).pdf?__blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2024/0401-0500/452-24(B).pdf?__blob=publicationFile&v=2)

4 https://www.acea.auto/files/ACEA_Tax_Guide_2022.pdf

5 https://foes.de/publikationen/2022/2022-09_FOES_Zulassungssteuer.pdf

Tabelle 1: Progressive Steuertarife der Zulassungssteuer nach CO₂/km

Gramm (g) CO ₂ / km	Euro je g CO ₂	Höhe der Steuer (in Euro)
0 - 50	0	0
51 - 95	20	20 - 900
96 - 120	70	970 - 2.650
121 - 150	120	2.770 - 6.250
151 - 170	180	6.430 - 9.850
171 - 210	260	10.110 - 20.250
≥ 211	400	≥ 20.650

Quelle: FÖS (2022)

Mithilfe detaillierter Zulassungsdaten der Europäischen Umweltagentur (EEA) für 2023 lässt sich die theoretische Höhe der Steuer nachvollziehen, würde sie auf die Neuzulassungen von 2023 von Pkw in Deutschland angewendet. Dabei ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 2: Theoretische Steuereinnahmen (Maximalwert) der Zulassungssteuer

Gramm (g) CO ₂ / km	Anzahl Neuzulassungen 2023	Durchschnittlicher CO ₂ -Ausstoß in g/km	Durchschnittlicher Steuersatz (in Euro)	Steuereinnahmen (in Euro)
0-50	684.142	6,6	0	0
51-95	14.785	84,5	690	10.201.650
96-120	278.277	113,5	2.195	610.818.015
121-150	1.063.204	134,5	4.390	4.667.465.560
151-170	301.573	157,8	7.654	2.308.239.742
171-210	265.931	186,3	14.088	3.746.435.928
>211	127.035	248,6	35.690	4.533.879.150
			Summe	15.877.040.045

Quelle: EEA, eigene Berechnungen

Nach diesem Steuermodell würde beispielsweise der Kleinwagen Toyota Yaris (87g CO₂/km) beim Kauf 740 Euro teurer, ein VW Tiguan mit 2-Liter-Diesel-Motor (145g CO₂/km) 5.650 Euro. Für den hoch motorisierten SUV BMW X5 M mit 530 PS (263g CO₂/km) wären bei der Neuzulassung 41.450 Euro extra zu zahlen. Rund drei Viertel der von der Steuer nicht betroffenen Pkw im Bereich 0-50 Gramm sind lokal emissionsfreie Elektroautos, das übrige Viertel Plug-in-Hybride.

Die Berechnungen zeigen, dass durch eine Zulassungssteuer - gemessen an den Neuzulassungsdaten 2023 - Einnahmen in Höhe von knapp 16 Milliarden erzielt werden könnten. Diese Zahl ist ein theoretischer Maximalwert. Das FÖS weist in seiner Studie darauf hin, dass die Höhe der tatsächlich zu erwartenden Einnahmen aus der Steuer "schwer prognostizierbar" ist und "aller Voraussicht nach schnell wieder abnehmen" wird.

Gründe hierfür seien unter anderem die Anpassungen der Hersteller an politische Rahmenbedingungen sowie der Markthochlauf von Elektro-Pkw. Zusätzlich betonen die Autoren die "hohe Lenkungswirkung der Steuer", die das Verhalten der Autokäufer verändert und so die Einnahmen reduziert.⁶

Das FÖS hatte auf Basis der Zulassungsdaten von 2017 einen Maximalwert von 14 Milliarden Euro errechnet.⁷ In einer Modellierung ergaben sich für das Jahr 2025, das erste Jahr mit vollen Steuersätzen, tatsächliche Einnahmen von 7,4 Milliarden Euro - also etwa der Hälfte des Maximalwerts. In den Folgejahren sinken die Einnahmen in der Modellierung sukzessive. Überträgt man die Prognose auf den aktuell berechneten Maximalwert von rund 16 Milliarden Euro, ergibt sich eine tatsächliche Höhe der Einnahmen aus der Neuzulassungssteuer von etwa 8 Milliarden Euro.

Mit diesen Einnahmen ließe sich eine Kaufprämie finanzieren, um den schleppenden Verkauf von Elektroautos weiter anzukurbeln. Greenpeace spricht sich für eine Kaufprämie für Elektroautos mit einem Kaufpreis bis 30.000 Euro aus. Eine künftige Elektroautokaufprämie ließe sich darüber hinaus nach sozialen Kriterien ausdifferenzieren.

Mit den oben genannten Einnahmen ließen sich theoretisch die Käufe von 1,8 Millionen Elektroautos auf dem Niveau des abgeschafften Umweltbonus (4500 Euro) fördern. Das entspräche rund 60 bis 70 Prozent aller Neuzulassungen in Deutschland. Zum Vergleich: Im Jahr 2023, als es in Deutschland noch den Umweltbonus gab, lag die Zahl der neu zugelassenen Elektroautos bei etwa 500.000. Zu erwarten ist daher ein Überschuss aus der Neuzulassungssteuer, der dazu eingesetzt werden könnte, die Transformation im Verkehrssektor zu unterstützen.

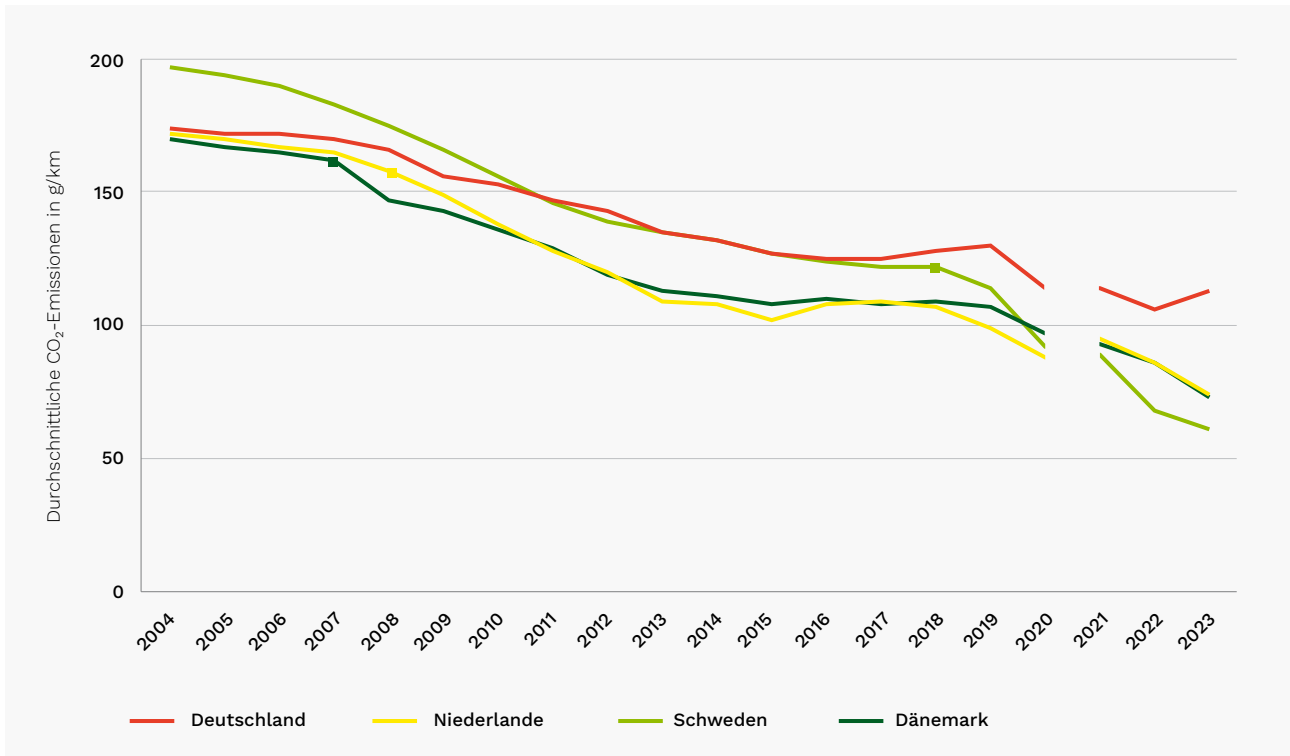
Erfahrungen aus anderen EU-Ländern

Der Vergleich mit anderen EU-Ländern, die bereits eine Neuzulassungssteuer auf Pkw erheben, zeigt das Potenzial dieses Instruments zur Senkung der CO₂-Emissionen. Dänemark und die Niederlande beispielsweise setzen schon seit mehr als 15 Jahren darauf, Schweden seit 2018. In allen drei Ländern lässt sich ein im Vergleich zu Deutschland weit schnelleres Sinken des CO₂-Durchschnittswertes der Neuzulassungen feststellen (siehe Grafik 1, Zeitpunkt der Einführung der jeweiligen Neuzulassungssteuer durch Punkt markiert).

6 https://foes.de/publikationen/2022/2022-09_FOES_Zulassungssteuer.pdf

7 Die Differenz zwischen dem vom FÖS errechneten Maximalwert und dem auf aktuellen Zulassungsdaten basierenden Maximalwert in Höhe von 2 Milliarden Euro erklärt sich teilweise aus der Umstellung des Verbrauchs-Prüfzyklus für neue Pkw von NEFZ auf WLTP im Jahr 2020. Die CO₂-Werte im realitätsnäheren WLTP-Zyklus liegen im Durchschnitt etwa 21 Prozent höher als im NEFZ-Zyklus (Quelle: https://theicct.org/sites/default/files/publications/On-the-way-to-real-world-WLTP_May2020.pdf), entsprechend werden nach der Umstellung höhere Steuersätze fällig

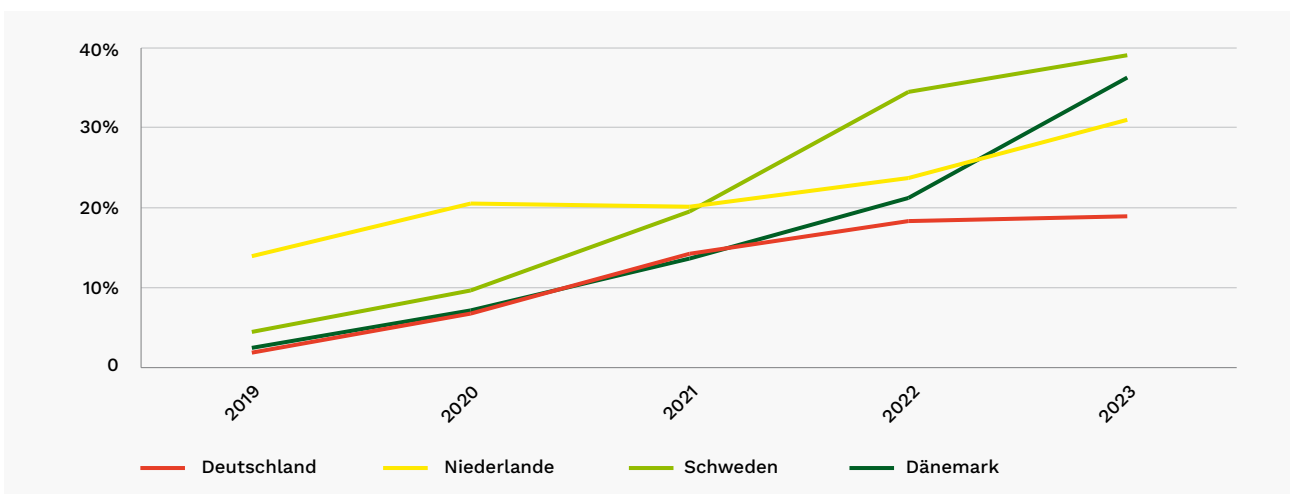
Grafik 1: Entwicklung der CO₂-Emissionen neuer Pkw in ausgewählten Ländern der EU



* bis 2020 NEFZ-Werte, ab 2021 WLTP-Werte

Besonders die Entwicklung in Schweden in den vergangenen sieben Jahren fällt ins Auge. Die schwedische Regierung hat 2018 ein Bonus-Malus-System etabliert⁸, den Bonus aber Ende 2022 auslaufen lassen. Die Regierung erklärte ihre Entscheidung damit, dass die Kosten für den Besitz und das Fahren eines Elektroautos zum Zeitpunkt der Beendigung des Bonus vergleichbar mit den Kosten für Benzin- oder Dieselaautos waren, eine staatliche Förderung zur Markteinführung daher nicht mehr gerechtfertigt.⁹ 2023 zeigte sich ein zwar leicht abgeschwächter, insgesamt aber immer noch deutlicher Abwärtstrend bei den CO₂-Emissionen bzw. ein Aufwärtstrend beim Anteil der batterieelektrischen Autos an allen Neuzulassungen (siehe Grafik 2).

Grafik 2: Anteil batterieelektrischer Autos an allen Neuzulassungen

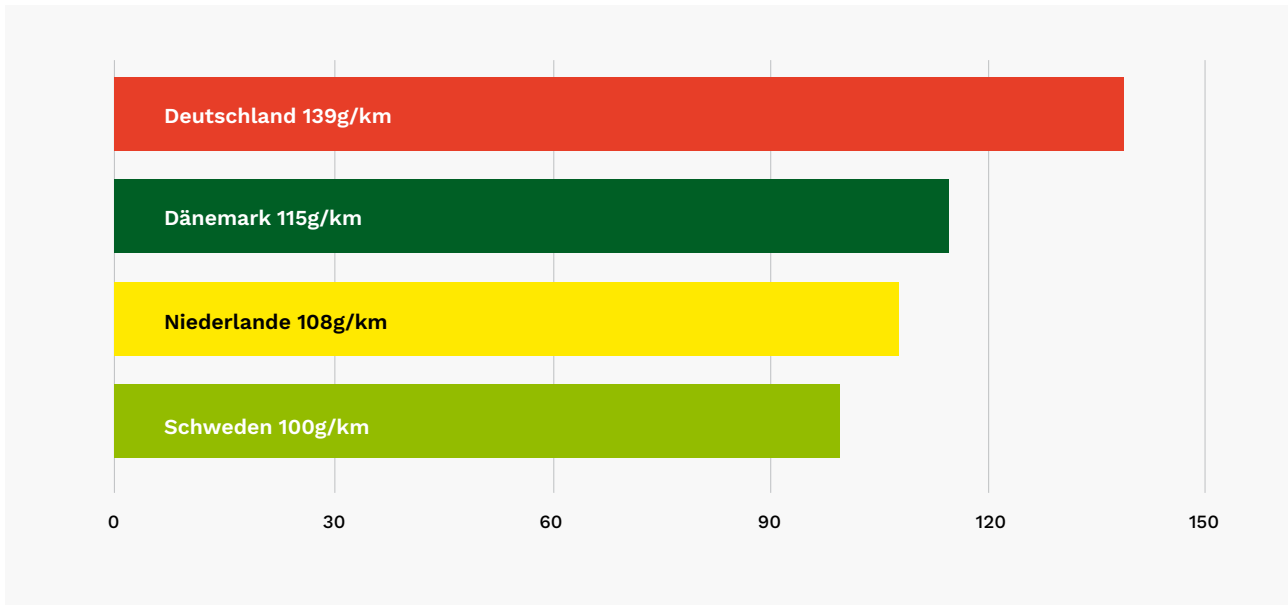


8 <https://www.transportstyrelsen.se/en/road/Vehicles/bonus-malus/>

9 <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/11/klimatbonusen-upphor-den-8-november/>

Der positive CO₂-Trend in Dänemark, den Niederlanden und Schweden ist nicht allein durch den hohen Anteil lokal emissionsfreier Elektroautos zu erklären, das zeigt der Vergleich der Emissionen aller neu zugelassenen Pkw mit Verbrennungsmotor. In Ländern mit Neuzulassungssteuern ist der Anteil von Autos, die einen hohen Spritverbrauch aufweisen, deutlich geringer als in Deutschland. Im Durchschnitt liegen die CO₂-Emissionen der deutschen Verbrenner-Neuwagen um 21 bis 39 Prozent über den Durchschnittswerten in den anderen untersuchten EU-Ländern (siehe Grafik 3).

Grafik 3:
Durchschnittliche CO₂-Emissionen von Verbrenner-Neuwagen in ausgewählten EU-Ländern in 2023



Besonders deutliche Unterschiede zeigen sich bei Autos mit hohem Kraftstoffverbrauch. Etwa ein Viertel aller 2023 in Deutschland neu zugelassenen Pkw stößt unter Laborbedingungen 151 Gramm CO₂ pro Kilometer oder mehr aus. In Schweden beträgt der Anteil 10,4 Prozent, in Dänemark 7 und in den Niederlanden sogar nur 4,7 Prozent. Der Anteil der am stärksten emittierenden Pkw ist in Deutschland zuletzt sogar deutlich gestiegen. Bei einer Greenpeace-Auswertung der Zulassungsdaten aus dem Jahr 2020 lag der Anteil derjenigen Pkw, die 211 Gramm CO₂/km oder mehr ausstoßen, noch bei 1,9 Prozent.¹⁰ Inzwischen fallen 4,6 Prozent der neu zugelassenen Pkw in diese Kategorie. Zum Vergleich: In den Niederlanden liegt der Anteil der extrem emittierenden Pkw an allen Neuzulassungen nur bei 0,5 Prozent (2020: 0,3).

Einflussfaktoren jenseits der Zulassungssteuer

Einfluss auf die Nachfrage von E-Autos haben nicht nur Zulassungssteuern, sondern auch Kaufprämien und weitere finanzielle Anreize, etwa bei der Kfz-Steuer, der Dienstwagenbesteuerung oder den Strompreisen für das Laden der Autos. Auf die Kaufentscheidung können sich auch nicht-finanzielle Anreize auswirken, etwa der Umfang der Ladeinfrastruktur oder Privilegien beim Parken. Da eine Neuzulassungssteuer nah am Zeitpunkt der Kaufentscheidung ansetzt und so eine starke psychologische Wirkung entfaltet, kommt ihr im Instrumentenmix jedoch eine herausragende Bedeutung zu.

¹⁰ https://www.greenpeace.de/publikationen/Studie%20Wirksamkeit%20von%20Neuzulassungssteuern%20GP2022_06.pdf; die Auswertung beruhte auf NEFZ-Werten, die aktuelle Auswertung auf WLTP-Werten