

STELLUNGNAHME ZUM ENTWURF EINES GESETZES ZUR STEUERLICHEN FÖRDERUNG VON ELEKTROMOBILITÄT IM STRAßENVERKEHR

Energiewende im Verkehr steuerlich nachhaltig fördern

Der vorliegende Gesetzentwurf zur steuerlichen Förderung von Elektromobilität im Straßenverkehr besteht im Wesentlichen aus vier Elementen:

1. **Verlängerung der fünfjährigen Kraftfahrzeugsteuerbefreiung** für zwischen 2016 und 2020 erstzugelassene reine Elektrofahrzeuge (einschließlich Brennstoffzellenfahrzeuge);
2. **Ausweitung der Steuerbefreiung** auf nachträglich zu Elektrofahrzeugen umgerüstete Fahrzeugen;
3. Steuerbefreiung für vom Arbeitgeber gewährten **geldwerten Vorteil für das Aufladen eines privaten Elektrofahrzeuges** bis Ende 2020;
4. **Begünstigung bei Bezuschussung oder Überlassung von Ladevorrichtung** durch den Arbeitgeber an die/den Arbeitnehmer_in bis Ende 2020.

Hierfür sollen das Kraftfahrzeugsteuergesetz (1. und 2.) und das Einkommensteuergesetz (3. und 4.) geändert werden. Als Begründung wird der Beitrag von Elektrofahrzeugen im Straßenverkehr zur Reduzierung von CO₂-Emissionen und der Dekarbonisierung angeführt. Die Maßnahmen sollen den Markthochlauf von Elektrofahrzeugen unterstützen.

VORBEMERKUNG

Das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) teilt die Ansicht, dass zur Erreichung der nationalen Klimaziele eine weitestgehende Dekarbonisierung des Verkehrssektors bis spätestens 2050 erfolgen muss. Hierzu gilt es Verkehre so weit wie möglich zu **vermeiden**, ohne dabei Mobilität und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einzuschränken, Verkehr wo möglich auf den Verkehrsträger mit den geringsten externen Kosten zu **verlagern** und die externen Kosten der einzelnen Verkehrsträger effektiv und effizient zu reduzieren (**verbessern**), sowie den verbleibenden Rest, zu internalisieren.

Der motorisierte Individualverkehr ist die Mobilitätsform mit den in Summe höchsten externen Kosten (für den Personenverkehr insgesamt ca. 81 Mrd. Euro in 2008)¹. Daher gilt es in erster Linie unnötige Verkehre zu vermeiden und Anreize zum Modal Shift zu schaffen. Mit Blick auf die derzeit absehbaren technologischen Potentiale bedeutet dies aber auch, dass der verbleibende **motorisierte Individualverkehr auf der Straße bis spätestens 2050 nahezu vollkommen CO₂-frei** erfolgen muss. Um die Fahrzeugflotte bis dahin umzugestalten, dürfen ab spätestens 2030 keine Fahrzeuge mit direkten CO₂-Emissionen im Betrieb mehr zugelassen werden. Daher sind Maßnahmen, die einerseits den Umbau der Fahrzeugflotte stützen und andererseits auch in der Zeit bis dahin zu CO₂-Reduktionen führen, zu begrüßen.

Im Sinne einer gesamtgesellschaftlichen Effizienz empfiehlt das FÖS den Einsatz von **marktwirtschaftlichen Instrumenten**, welche die externen Kosten der Verkehrsträger bestmöglich und im Rahmen eines fairen Wettbewerbs dem/der Verursacher_in anlasten. Dabei sind CO₂-Emissionen eine wesentliche und dringliche, keinesfalls aber die einzige Dimension, die es bei der Bewertung von Antrieben zu berücksichtigen gilt.²

Grundsätzlich sollten alle Subventionen und Technologieförderungen/-begünstigungen nur zeitlich begrenzt und mit fortlaufendem Monitoring/Evaluierungen gewährt werden.

¹ Gemäß CE Delft, infras, Fraunhofer ISI (2011): „External Costs of Transport in Europe“. Abrufbar unter: www.cedelft.eu/publicatie/external_costs_of_transport_in_europe/1258

² Siehe z. B. FÖS, IKEM (2016): „Umweltwirkungen von Diesel im Vergleich zu anderen Kraftstoffen“. Abrufbar unter: www.foes.de/pdf/2016-05-FOES-IKEM-Studie-Umweltwirkungen-Diesel.pdf

1 Verlängerung der fünfjährigen Kraftfahrzeugsteuerbefreiung für zwischen 2016 und 2020 erstzugelassene reine Elektrofahrzeuge (einschließlich Brennstoffzellenfahrzeuge)

Ein wesentliches Hindernis von neuen, besonders emissionsarmen Antrieben sind die, verglichen mit herkömmlichen Fahrzeugen, höheren Kosten über die gesamte Haltedauer (Total Costs of Ownership (TCO)). Aus gesamtgesellschaftlicher Sicht ist dies insbesondere dann schädlich, wenn die Relation der TCO verschiedener Fahrzeuge nicht der Relation der externen Kosten entspricht. Eine Ermäßigung bzw. Befreiung der jährlichen Kraftfahrzeugsteuern für besonders emissionsarme Fahrzeuge in den ersten fünf Jahren verringert die TCO und ist daher zu begrüßen.

Aus ökologischer und verteilungspolitischer Perspektive ist zu kritisieren, dass die entstehenden Einnahmeausfälle aus dem allgemeinen Haushalt gegenfinanziert werden, und nicht bspw. über Aufschläge auf andere Steuern im Verkehrssektor. Denn auch Elektrofahrzeuge weisen höhere externe Kosten als Fuß- und Fahrradverkehr oder öffentlichen Verkehrsmittel auf. Im Sinne der Verlagerung sollte daher keine zusätzliche absolute Vergünstigung des Verkehrsträgers Straße erfolgen, sondern die Belastungen innerhalb des Verkehrsträgers entsprechend umverteilt werden.

Statt einer befristeten Befreiung sind mittelfristig nach CO₂-Emissionen differenzierte Kfz- und Kraftstoffsteuern, zu empfehlen, die in Höhe und Bemessungsgrundlage den technologischen Fortschritten und Problemen des motorisierten Verkehrs gerecht wird und mit denen auch die Wegekosten verursachergerecht angelastet werden. Die Einbeziehung weiterer Luftschadstoffe, wie Stickstoffoxiden, sollte geprüft werden. Elektrofahrzeuge könnten in der Kfz-Steuer auf Grundlage ihrer Energieverbrauchswerte und den Emissionswerten des durchschnittlichen deutschen Strommixes besteuert werden. Eine angemessene Spreizung sollte sich an den, über die Zeit absinkenden, europäischen CO₂-Flottengrenzwerten orientieren. So können aufkommensneutral ökologische Anreize geschaffen werden. Auch profitieren so Halter_innen von besonders energieeffizienten Fahrzeugen stärker.³

2 Ausweitung der Steuerbefreiung auf nachträglich zu Elektrofahrzeugen umgerüsteten Fahrzeugen

Eine Gleichstellung nachträglich umgerüsteter Fahrzeuge ist, unter Verweis auf obige Ausführungen, schlüssig.

3 Steuerbefreiung für vom Arbeitgeber gewährten geldwerten Vorteil für das Aufladen eines privaten Elektrofahrzeuges bis Ende 2020

Neben den höheren TCO ist die Reichweitenangst, also die Befürchtung, dass Batteriekapazität und Verfügbarkeit von Lademöglichkeiten zur Befriedigung des persönlichen Mobilitätsbedürfnisses nicht ausreichen, eines der größten Markthindernisse von Elektrofahrzeugen. Der Aufbau und Ausbau einer flächendeckenden Ladeinfrastruktur wirkt dieser Reichweitenangst entgegen. Die Möglichkeit für Arbeitnehmer_innen ihr Fahrzeug an ihrer Arbeitsstätte zu laden, kann die Reichweitenangst dieser (potentiellen) Nutzergruppe reduzieren und die Bereitschaft zur Anschaffung eines Elektrofahrzeuges erhöhen. Durch die Nutzung der Ladevorrichtung beim Arbeitgeber entsteht ein geldwerter Vorteil in Höhe der Stromkosten. Dieser müsste theoretisch entsprechend als Einkommensbestandteil versteuert werden. In der Praxis würden diese Anforderungen einen hohen administrativen Aufwand seitens des Arbeitgebers bedeuten und die Bereitschaft entsprechende Ladeinfrastruktur bereitzustellen deutlich senken. Eine Steuerbefreiung für den gewährten geldwerten Vorteil vermeidet diesen administrativen Aufwand und wirkt im Sinne eines Ausbaus der Ladeinfrastruktur zielgerichtet.

Auf Seite der Arbeitnehmer_innen kann die Maßnahme wie eine (steuerfreie) Einkommenserhöhung, die an den Gebrauch eines Elektrofahrzeuges für Fahrten zur Betriebsstätte geknüpft ist, betrachtet werden.

³

Siehe z. B. FÖS (2015): „Schaffung von Kaufanreizen für besonders emissionsarme Pkw“. Abrufbar unter: www.foes.de/pdf/2015-02-Kaufanreize-Emissionsarme-Fahrzeuge.pdf

Dies kann als Senkung der TCO von batterieelektrischen Fahrzeugen betrachtet werden. Die Wahrscheinlichkeit der Anschaffung eines Fahrzeuges steigt. Allerdings wird auch der Gebrauch des Elektrofahrzeuges gegenüber der Nutzung anderer, umweltfreundlicherer Verkehrsmittel bevorzugt. Steht ein_e Arbeitnehmer_in bspw. vor der Wahl, ob er/sie Fahrrad, ÖPNV oder ein vorhandenes Elektrofahrzeug wählt, dann wird das zusätzliche Einkommen nur dann erzielt, wenn die Wahl auf das Elektrofahrzeug fällt.

Ebenso wird gefördert, dass Arbeitgeber einen perspektivisch zu versteuernden Gehaltsbestandteil in den steuer- und sozialabgabenfreien Bestandteil „Aufladen am Arbeitsplatz“ umwandeln. Dies fördert zwar die Akzeptanz von entsprechenden Fahrzeugen, aber geht indirekt zu Lasten anderer Steuerzahler_innen. Hinzu kommt, dass die Nutzung des Steuerprivilegs nicht allen potentiellen Halter_innen von Elektrofahrzeugen offen stünde, sondern nur in Haushalten mit Arbeitnehmer_innen. Rentner_innen, Studierende und Menschen ohne Erwerbstätigkeit wäre diese Einkommenssteigerung per se verwehrt.

Mit Blick auf die derzeitigen und, selbst bei massiver Förderung, mittelfristig zu erwartenden Zulassungszahlen von Elektrofahrzeugen wird sich das Subventionsvolumen allerdings in einem sehr niedrigen Bereich bewegen. Laut Gesetzesentwurf geht die Bundesregierung von Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer von jährlich fünf Mio. Euro in 2017 bis 20 Mio. Euro in 2020 und Mindereinnahmen bei den Sozialversicherungen von rund 6,5 Mio. Euro aus. Vor diesem Hintergrund können oben angeführte Bedenken für den Begünstigungszeitraum bis Ende 2020 als nachrangig angesehen werden.

Beim Aufladen eines privaten Fahrzeuges an der Betriebsstätte wird Strom, der privat genutzt wird, über den Betrieb bezogen. Viele Betriebe profitieren von Entlastungen bei der Stromsteuer. Nach geltendem Recht wirken sich bestehende Entlastungen bei der Stromsteuer auch auf den Stromverbrauch von Ladesäulen der betreffenden Betriebe aus.⁴ Im Durchschnitt wird das Steueraufkommen also geringer sein, als wenn der Ladevorgang an der Wohnstätte stattfindet. Auch dieser Punkt erscheint im Moment in Anbetracht der niedrigen Fahrzeugzahlen und der zeitlichen Befristung bis Ende 2020 marginal.

Grundsätzlich ist auch zu diskutieren, ob die Gewährung der Steuerbefreiung an bestimmte Auflagen geknüpft wird. Aus ökologischer Sicht könnte der Nachweis von 100 Prozent Ökostrom in Betracht gezogen werden. Im Sinne des Aufbaues einer flächendeckenden Ladeinfrastruktur könnte vorgeschrieben werden, dass ein gewisser Anteil der Ladepunkte öffentlich zugänglich sein muss. Kann dies auf dem Betriebsgelände nicht umgesetzt werden, könnte, analog zur Stellplatzverordnung, eine Ablösesumme festgesetzt werden. Um insbesondere Investitionen bei kleinen und mittelständischen Betrieben hierdurch nicht zu hemmen, empfiehlt sich eine „Freigrenze“ von bspw. 20 Ladepunkten. Bei allen die Freigrenze übersteigenden Ladepunkten könnten 10 Prozent verbindlich öffentlich zugänglich gemacht werden müssen.

Aus Gleichbehandlungsgründen und um administrativen Aufwand zu minimieren, sollte das Laden von Elektrofahrzeugen steuerlich analog behandelt werden.

4 Begünstigung bei Bezuschussung oder Überlassung von Ladevorrichtung durch den Arbeitgeber an die/den Arbeitnehmer_in bis Ende 2020

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass wenn einem_r Arbeitnehmer_in vom Arbeitgeber eine Ladevorrichtung zeitweise überlassen, übereignet oder der Erwerb einer Ladevorrichtung bezuschusst wird, der gewährte Vorteil pauschal mit lediglich 25 Prozent Lohnsteuer zu versteuern ist. Die Regelung ist ebenfalls bis Ende 2020 befristet. Problematisch ist, dass diese Steuervergünstigung nicht allen Halter_innen von Elektrofahrzeugen offensteht, sondern nur eine bestimmte Personengruppe begünstigt.

Wie die Einkommensteuerbefreiung beim geldwerten Vorteil durch Laden im Betrieb des Arbeitgebers können nur Erwerbstätige potentiell von der Förderung profitieren. Hinzu kommt, dass die Installation eines privaten Ladepunktes größtenteils nur für Eigenheimbesitzer_innen mit eigenen Stellflächen auf dem Grundstück möglich sein wird. Selbst bei Anlagen mit mehreren Parteien kann die praktische Umsetzung

⁴ Diesen Sachverhalt beabsichtigt das Bundesfinanzministerium zu ändern, wie der in die Anhörung gegebene Referentenentwurf vom 7. Januar 2016 zur Reform der Strom- und der Energiesteuer zeigt. Demnach soll der Stromverbrauch für Elektromobilität zukünftig generell mit dem Regelsteuersatz von 2 Ct/kWh versteuert werden.
(www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Referentenentwuerfe/2016-01-07-energiesteuer.html)

auf Widerstände stoßen. Näher geprüft werden sollte die Konzentration dieses Förderelements auf Ladesäulen, die gemeinschaftlich oder öffentlich genutzt werden können.

Zum Aufbau einer flächendeckenden Infrastruktur an Wohnstätten kommt insbesondere ein Mindestanteil von Ladesäulen in Stellplätzen bzw. Garagen in Frage, wie sie in manchen Landesbauordnungen, u.a. in Hessen, bereits vorgeschrieben ist.

EMPFEHLUNG

Zur Erreichung der Klimaziele sind eine massive Reduktion der CO₂-Emissionen im Verkehr insgesamt und eine Dekarbonisierung der Pkw-Flotte bis spätestens 2050 unumgänglich. Eine nachhaltige, zielgerichtete Steuerpolitik muss Teil einer effektiven und effizienten Klimastrategie im Verkehr sein. Die hier betrachteten Steuerentlastungen für Elektrofahrzeuge können begrenzt Anreize setzen. Ein weitaus größeres Potential bietet aber eine **umfassende, logische und konsistente Ausgestaltung der Energiesteuer und der Dienst- und Firmenwagenbesteuerung**.

Sowohl aus Gesundheits- als auch aus Klimaaspekten sollte die Energiesteuerbegünstigung für Dieselmotoren abgebaut werden.⁵ Die Privilegierung der Dieselmotoren an der einen und die Förderung von Elektromobilität an der anderen Stelle laufen einander zuwider und schwächen so die Anstrengungen hin zu einem Umbau der Automobilflotte. Die Energiesteuer sollte nach CO₂-Emissionen und Energiegehalt technologieneutral über alle Energieträger differenziert werden. Perspektivisch sollten die Wegekosten über ein intelligentes Roadpricing-System über alle Fahrzeuge erfasst werden. So könnte der steuerliche Rahmen für eine marktwirtschaftlich und gesellschaftlich effiziente Verkehrspolitik gesetzt werden, die zur Erreichung von Umweltzielen beiträgt. Durch eine Indexierung der Steuer könnte bei administrativ minimalem Aufwand die Anreizwirkung auch langfristig erhalten und der inflatorischen Entwertung begegnet werden.⁶

Kontakt

Alexander Mahler
 Stellvertretender Geschäftsführer | Leiter Verkehrspolitik
 Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V. (FÖS)
 Schwedenstraße 15a
 D-13357 Berlin
 Telefon +49-30-76 23 991-30
 E-Mail alexander.mahler@foes.de

⁵ Siehe z. B. FÖS, IKEM (2016): „Umweltwirkungen von Diesel im Vergleich zu anderen Kraftstoffen“. Abrufbar unter: www.foes.de/pdf/2016-05-FOES-IKEM-Studie-Umweltwirkungen-Diesel.pdf

⁶ Siehe z. B. FÖS (2016): „Klimaschutz in der Energie- und Stromsteuer verankern“. Abrufbar unter: www.foes.de/pdf/2016-05-FOES-Stellungnahme-Gesetzesentwurf-Energie-und-Stromsteuer.pdf