

FiFo-Berichte

Nr. 28-B Oktober 2019

FiFo-Reports

No. 28-B October 2019



In Kooperation mit

**ZEW**  
ZEW – Leibniz-Zentrum für  
Europäische Wirtschaftsforschung

**ifo** INSTITUT  
Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung  
an der Universität München e.V.

 **Fraunhofer**  
**FIT**  
Fraunhofer-Institut für  
Angewandte Informationstechnik

## Evaluierung von Steuervergünstigungen

Evaluierungsgruppe B: Kraftfahrzeugsteuer

Herausgeber

Michael Thöne (FiFo Köln)

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne

[fiffo-koeln.de](http://fiffo-koeln.de)

#### Zu den FiFo-Berichten

Mit den FiFo-Berichten werden Studien und Gutachten aus der Arbeit des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln in elektronischer Form vorgelegt.

FiFo-Berichte zeigen in der Regel monographischen Charakter. Die Reihe umfasst vor allem aktuelle Studien. In besonderen Fällen werden in der Reihe auch ältere FiFo-Untersuchungen wiederveröffentlicht.

#### About FiFo-Reports

In its Reports-series the FiFo Institute for Public Economics at the University of Cologne publishes many of its studies in electronic format.

Usually, FiFo-Reports are monographs that feature current work. In special cases, older FiFo-studies are reprinted here.

### Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Adresse/address:

Wörthstr. 26  
D-50668 Köln

Tel. +49 221 – 139751-0

[www.fifo-koeln.de](http://www.fifo-koeln.de)

Postanschrift/postal address

Postfach 130 136  
D-50495 Köln

Fax. +49 221 – 139751-11

ISSN 1860-6679

Das FiFo Köln wird rechtlich und wirtschaftlich von der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, getragen. Urheber- und Verwertungsrechte des vorliegenden FiFo-Berichts liegen bei der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung.

Von den Autoren dieses Berichts vertretene Auffassungen spiegeln nicht notwendigerweise die Ansichten der Trägergesellschaft oder ihrer Organe wider.

Dieser Bericht kann kostenlos unter [www.fifo-koeln.de](http://www.fifo-koeln.de) oder <http://kups.ub.uni-koeln.de/> heruntergeladen werden.

Die Wiedergabe zu erzieherischen, wissenschaftlichen und nicht-kommerziellen Zwecken ist gestattet, vorausgesetzt die Quelle wird angegeben.

Alle Rechte vorbehalten.

© Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, 2019.

The Cologne-based Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e. V. (Society for the Advancement of Research in Public Finance) serves as the legal subject and financial agent of FiFo Köln. Thereby, the copyrights of this report pertain to the Gesellschaft.

The views expressed in this report do not necessarily reflect those of the Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung or any of its bodies.

This report can be downloaded without charge from: [www.fifo-koeln.de](http://www.fifo-koeln.de) or <http://kups.ub.uni-koeln.de/>.

Reproduction for educational and non-commercial purposes is permitted provided that the source is acknowledged.

All rights reserved.

# Evaluierung von Steuervergünstigungen

Evaluierungsgruppe B: Kraftfahrzeugsteuer

Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen

Herausgegeben von

Michael Thöne

Dieser Teilbericht wurde bearbeitet von:

FiFo Köln

Fraunhofer FIT

Caroline-Antonia Hummel

Leif Jacobs

Bernhard Koldert

Lara Quack

Tobias Müller

Sven Stöwhase

*Unter Mitarbeit von:*

*Unter Mitarbeit von:*

Luisa Wolf

Matthias Duch

Katja Steinert

## Zusammenfassung

### *Evaluierung von 33 Steuervergünstigungen*

Steuervergünstigungen sind breitenwirksam einsetzbare und potenziell effiziente Instrumente der Förderung und instrumentellen Unterstützung zahlreicher Politikfelder, beispielsweise in der Verkehrspolitik, der Wohnungspolitik, der Umweltpolitik sowie für viele sektorale oder Querschnittsaufgaben der Wirtschaftspolitik. Zugleich verlangen steuerliche Subventionen wegen ihrer Budgetferne sowie ihrer Tendenz zu Langlebigkeit und Mitnahmeeffekten die besondere Wachsamkeit einer verstärkt auf Ergebnisorientierung und Evidenzbasierung aufbauenden politischen Steuerung

Für diesen Anspruch liefert die große Evaluierung von 33 deutschen Steuervergünstigungen die wissenschaftliche Grundlage. Im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen haben 2017 bis 2019 das ZEW Mannheim, das Ifo Institut, das Fraunhofer FIT sowie federführend das FiFo Köln gemeinsam steuerliche Subventionen im Umfang von zusammen rund 7,4 Milliarden Euro quantifiziert und nach einem einheitlichen Muster tiefgehend evaluiert.

Die Evaluierung gliedert sich insgesamt in sechs Teile, die hier gemäß der Nummerierung der FiFo-Berichte nach Evaluierungsgruppe (EG) aufgeführt sind:

28-0	Ergebnisüberblick, Evaluationsschema, Methoden
28-A	EG A: Energie- und Stromsteuer
<b>28-B</b>	<b>EG B: Kraftfahrzeugsteuer</b>
28-C	EG C: Einkommensteuer – Gewerbliche Wirtschaft und Landwirtschaft
28-D	EG D: Einkommensteuer – Wohnungswesen und Städtebau
28-E	EG E: Einkommensteuer – Mitarbeiterkapitalbeteiligung

## Abstract

### *Evaluation of 33 tax benefits*

Tax benefits (or 'tax expenditures') are important, broadly applicable and potentially efficient instruments for creating incentives for private activities and for promoting numerous policy objectives (for example in transport policy, housing policy, environmental policy and many sectoral or horizontal areas of economic policy). At the same time, because they are not included in government budgets, have a tendency towards longevity and are susceptible to deadweight effects, tax benefits must be monitored with particular vigilance as part of a results-oriented and evidence-based governance process.

To obtain a scientific basis for conducting this governance task, the Federal Ministry of Finance commissioned a large-scale evaluation of 33 German tax benefits. Conducted jointly by re-searchers at the FiFo Institute for Public, the Leibniz Centre for European Economic Research (ZEW), the Ifo Institute, and the Fraunhofer Institute for Applied Information Technology (FIT), the study uses a standardized framework to evaluate tax subsidies that add up to a total of roughly €7.4 billion.

The evaluation is divided into six parts, which are listed here according to the numbering of the FiFo reports by evaluation group (EG):

28-0	Overview of results, evaluation scheme, methods
28-A	EG A: Energy and electricity tax
<b>28-B</b>	<b>EC B: Vehicle tax</b>
28-C	EC C: Income tax – Commerce and agriculture
28-D	EG D: Income tax – Housing and urban development
28-E	EC E: Income tax – Employee participation schemes

**Schlagworte:** Steuervergünstigungen, Subventionen, Evaluation

**Keywords:** Tax expenditures, subsidies, evaluation

**JEL-Classification:** H23; H24; H25



Finanzwissenschaftliches  
Forschungsinstitut an der  
Universität zu Köln



ZEW – Leibniz-Zentrum für  
Europäische Wirtschaftsforschung



Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung  
an der Universität München e.V.



**FIT**  
Fraunhofer-Institut für  
Angewandte Informationstechnik

# Evaluierung von Steuervergünstigungen

## Evaluierungsgruppe B: Kraftfahrzeugsteuer

Forschungsvorhaben fe 10/16 im Auftrag des  
Bundesministeriums der Finanzen

Köln / Mannheim / München / St.-Augustin  
Oktober 2019

[www.fifo-koeln.org](http://www.fifo-koeln.org)

## Forschungsvorhaben fe 10/16 „Evaluierung von Steuervergünstigungen“

im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen

### Teilbericht zur Evaluierungsgruppe B: Kraftfahrzeugsteuer

Das Gesamtvorhaben wird durchgeführt von vier Forschungseinrichtungen

**Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut  
an der Universität zu Köln (FiFo Köln)**

Wörthstr. 26, 50668 Köln.  
www.fifo-koeln.de.

**Fraunhofer-Institut für Angewandte  
Informationstechnik (Fraunhofer FIT)**

Schloss Birlinghoven, Konrad-Adenauer-  
Straße, 53754 Sankt Augustin.  
www.fit.fraunhofer.de

**Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung  
an der Universität zu München (ifo Institut)**

Poschingerstr. 5. 81679 München.  
www.ifo.de

**ZEW - Leibniz-Zentrum für Europäische  
Wirtschaftsforschung**

L7 1, 68161 Mannheim.  
www.zew.de

Dieser Teilbericht wurde bearbeitet von (TL: Teamleitung):

**FiFo Köln**

Caroline-Antonia Hummel  
Bernhard Koldert  
Tobias Müller

*Unter Mitarbeit von:*

Luisa Wolf

**Fraunhofer FIT**

Leif Jacobs  
Lara Quack  
Sven Stöwhase [TL]

*Unter Mitarbeit von:*

Matthias Duch  
Katja Steinert

Gesamtleitung: Michael Thöne (FiFo Köln)

**Inhalt**

<b>I. Subventionskennblätter .....</b>	<b>6</b>
<b>II. Evaluierungsgruppe B.....</b>	<b>20</b>
A. Einleitung.....	20
B. Quantifizierungen der Evaluierungsgruppe B .....	23
1. Daten, Methodik und Annahmen .....	24
2. Hinweise zu den Quantifizierungsergebnissen .....	27
3. Steuervergünstigungen in der Kraftfahrzeugsteuer .....	30
C. Quellenverzeichnis .....	42
<b>III. Kraftfahrzeugsteuer: Straßengüterverkehr .....</b>	<b>43</b>
A. Grundzüge und Funktionsweise .....	43
1. Bedeutung und Herangehensweise .....	43
2. Rechtsgrundlage der Steuervergünstigungen.....	45
B. Subventionsvolumina und Fallzahlen.....	47
1. Tatbestand 73: Nichterhebung der Steuer für Kraftfahrzeuganhänger .....	47
2. Tatbestand 74: Absenkung des gewichtsbezogenen Anhängerzuschlags auf einheitlich 373,24 Euro .....	48
3. Tatbestand 75: Absenkung der Höchststeuer für Anhänger auf 373,24 Euro .....	48
4. Tatbestand 76: Absenkung der Höchststeuer für schwere Nutzfahrzeuge aller Emissionsklassen um jeweils rund 109 Euro.....	49
C. Relevanz .....	50
1. Ursprüngliche Ziele .....	50
2. Umfeld heute .....	51
3. Relevanz und Rechtfertigung der Maßnahmen im aktuellen Umfeld .....	52
D. Wirkungsanalyse .....	54
1. Effektivität der Zielerreichung .....	54
2. Nebenwirkungen der Steuervergünstigungen.....	56
3. Hinweise zur Fördereffizienz.....	57
E. Nachhaltigkeit .....	58
F. Instrumentelle Gestaltung .....	62
G. Transparenz und Monitoring .....	63
H. Ergebnis und Optionen für die Zukunft.....	65
1. Bewertung der Maßnahmen.....	65

## Evaluierung von Steuervergünstigungen: Kraftfahrzeugsteuer

2.	Gestaltungsoptionen.....	65
3.	Zusammenschau im Bewertungstableau.....	67
I.	Quellenverzeichnis .....	68
<b>IV.</b>	<b>Kraftfahrzeugsteuer: Landwirtschaft .....</b>	<b>69</b>
A.	Grundzüge und Funktionsweise.....	69
1.	Herangehensweise.....	69
2.	Zwecke und Begünstigte der Steuervergünstigungen .....	70
3.	Abgrenzung des Kreises der Steuervergünstigten land- und forstwirtschaftlichen Betrieben .....	71
4.	Technische Ausgestaltung.....	72
5.	Antragsverfahren .....	73
B.	Subventionsvolumina und Fallzahlen.....	74
C.	Relevanz .....	74
1.	Ursprüngliche und heutige Ziele .....	74
2.	Relevanz und Rechtfertigung der Maßnahme im aktuellen Umfeld .....	75
D.	Wirkungsanalyse .....	77
1.	Wirkung.....	77
2.	Nebenwirkungen des Steuervergünstigungen und distributive Aspekte .....	77
E.	Nachhaltigkeit .....	78
F.	Instrumentelle Gestaltung .....	80
G.	Transparenz und Monitoring .....	80
H.	Ergebnis und Optionen für die Zukunft.....	81
1.	Bewertung der Maßnahmen.....	81
2.	Gestaltungsoptionen.....	81
3.	Zusammenschau im Bewertungstableau.....	82
I.	Quellenverzeichnis .....	83
<b>V.</b>	<b>Evaluierungsgruppe B: Zusammenfassung .....</b>	<b>84</b>
<b>VI.</b>	<b>Anhang: Schematische Nachhaltigkeitsprüfungen .....</b>	<b>85</b>



**Abbildungsverzeichnis**

Abbildung II-1:	Doppelte Berücksichtigung von Steuermindereinnahmen.....	29
Abbildung II-2:	Nichtberücksichtigung von Steuermindereinnahmen .....	29
Abbildung III-1:	Verkehrsleistung im Straßengüterverkehr nach Distanzklassen.....	44
Abbildung III-2:	Anteil deutscher Fahrzeuge an der Beförderungsleistung im Straßengüterverkehr (in %) ...	53
Abbildung III-3:	Kostenstruktur im Güterkraftverkehr 2017, Einsatz im Fernbereich.....	55
Abbildung III-4:	Bruttoanlageinvestitionen 1999-2016.....	59
Abbildung III-5:	Anteil der Fahrzeuginvestitionen an den Bruttoanlageinvestitionen des Straßengüterverkehrs (in %).....	60

**Tabellenverzeichnis**

Tabelle II-1:	Quantifizierung der Fallzahlen und Steuermindereinnahmen durch Tatbestand 73.....	31
Tabelle II-2:	Höhe des Anhängerzuschlags nach § 10 (3) KraftStG .....	33
Tabelle II-3:	Quantifizierung der Fallzahlen und Steuermindereinnahmen durch Tatbestand 74.....	34
Tabelle II-4:	Quantifizierung der Fallzahlen und Steuermindereinnahmen durch Tatbestand 75.....	35
Tabelle II-5:	Quantifizierung der Fallzahlen und Steuermindereinnahmen durch Tatbestand 76.....	37
Tabelle II-6:	Quantifizierung der Fallzahlen und Steuermindereinnahmen durch Tatbestand 19 .....	40
Tabelle III-1:	Grenzwerte für die Besserstellung durch die Absenkung der Höchststeuer .....	47
Tabelle III-2:	Fallzahlen und Steuermindereinnahmen durch Tatbestand 73.....	48
Tabelle III-3:	Fallzahlen und Steuermindereinnahmen durch Tatbestand 74.....	48
Tabelle III-4:	Fallzahlen und Steuermindereinnahmen durch Tatbestand 75.....	49
Tabelle III-5:	Fallzahlen und Steuermindereinnahmen durch Tatbestand 76.....	49
Tabelle III-6:	Übersicht über die im 26. Subventionsbericht genannten Nachhaltigkeitswirkungen der Steuervergünstigungen im Straßengüterverkehr .....	58
Tabelle III-7:	Tableau der Nachhaltigkeitsprüfung für Maßnahme Nr. 73-76.....	61
Tabelle III-8:	Zusammenschau der Vergünstigungen im Straßengüterverkehr im Bewertungstableau .....	67
Tabelle IV-1:	Fallzahlen und Steuermindereinnahmen durch Tatbestand 19.....	74
Tabelle IV-2:	Betriebe mit Traktoren und deren Anteile an allen Betrieben nach Betriebsgrößenklassen (in Tausend).....	76
Tabelle IV-3:	Tableau der Nachhaltigkeitsprüfung für Maßnahme Nr. 19.....	78

## I. Subventionskennblätter






Im Forschungsvorhaben fe 10/16 wurden in den Jahren 2017 bis 2019 33 Steuervergünstigungen aus unterschiedlichen Förderfeldern nach einem einheitlichen Prüfschema evaluiert. Der vorliegende Teilbericht zur **Evaluierungsgruppe B** legt die Befunde zu fünf Steuervergünstigungen in der **Kraftfahrzeugsteuer** vor. Betrachtet werden hier, in der Nummerierung des 26. Subventionsberichts, die Steuervergünstigungen bei/für:

- 19 Steuerbefreiung für zulassungspflichtige Zugmaschinen und Sonderfahrzeuge sowie hinter diesen mitgeführte Anhänger (ausgenommen Sattelzugmaschinen und -anhänger)
- 73 Nichterhebung der Steuer für Kraftfahrzeuganhänger
- 74 Absenkung des gewichtsbezogenen Anhängerzuschlages auf einheitlich 373,24 €.
- 75 Absenkung der Höchststeuer für Anhänger auf 373,24 €.
- 76 Absenkung der Höchststeuer für schwere Nutzfahrzeuge aller Emissionsklassen um jeweils rund 109 €

Beginnend mit Abschnitt II werden Vorgehen und Ergebnisse von Quantifizierung und Evaluierung dieser fünf Steuervergünstigungen berichtet. Vorab wird für jede einzelne Steuervergünstigungen das **Subventionskennblatt** dargestellt, das zentrale Charakteristika und Befunde zusammenführt. Die Befunde der fünf zentralen Evaluierungsdimensionen

- Relevanz des Subventionszwecks
- Wirksamkeit und Effizienz der Steuervergünstigung,
- Nachhaltigkeit
- Instrumentelle Eignung
- Transparenz und Monitoring

werden zudem mithilfe eines fünfstufigen Scorings operationalisiert. Genutzt werden die Scores:

	Ungenügend	0,00	<i>In keiner Weise akzeptabel.</i>
	Schwach	0,25	<i>Die wenigen positive Befunde bleiben so merklich hinter dem Erwartbaren zurück, dass dringlich etwas geändert werden soll.</i>
	Ausreichend	0,50	<i>Vergleichbar der Schulnote 4: „Bestanden“.</i>
	Gut	0,75	<i>Gut genug, dass kein dringender Verbesserungsbedarf besteht. Aber verbesserbar ist es durchaus.</i>
	Ausgezeichnet	1,00	<i>Hier ist nichts zu verbessern (allenfalls Details).</i>

Abschließend werden die fünf Teilscores gleichgewichtet zu einem Gesamtscore zusammengefasst. Dabei werden die Evaluierungsdimensionen *Relevanz* und *Wirksamkeit* als k.o.-Kriterien definiert. Das heißt, die Gesamtbewertung kann nicht besser ausfallen als das

schlechteste Teilergebnis dieser beiden Dimensionen: Mängel beim (aktuellen) Sinn einer Subvention oder bei ihrer Wirksamkeit können nicht durch anderweitig gute Performanz geheilt werden.<sup>1</sup>

---





<sup>1</sup> Vertiefende Erläuterungen bietet der gemeinsame Ergebnis- und Methodenband.

<b>Subventionskennblatt</b>						Lfd. Nr. 26. SB
Steuerbefreiung für ausschließlich in der Land- und Forstwirtschaft eingesetzte zulassungspflichtige Zugmaschinen und Sonderfahrzeuge sowie hinter diesen mitgeführte Anhänger (ausgenommen Sattelzugmaschinen und -anhänger)						<b>19</b>
<b>1</b>	<b>Grundzüge</b>					
<b>Rechtsgrundlage:</b> § 3 Abs. 7 KraftStG						
<b>Eingeführt:</b>	1922	<b>Zuletzt geändert:</b>		-	<b>Befristung:</b>	unbefristet
<b>Subventionsvolumen</b> (Mio. Euro)	<b>2016</b> 450	<b>2017</b> 455	<b>2018</b> 465	<b>2019</b> 470	<b>2020</b> 475	
<b>Inanspruchnahme: Fallzahl</b> (Fahrzeuge, in Tsd.)	<b>2016</b> 1.790			<b>2018</b> 1.850		
<b>Technische Ausgestaltung der Steuervergünstigung</b>						
<p>Die Vergünstigung wird auf Antrag bei Zulassungsstelle bzw. Hauptzollamt gewährt. Berechtigten wird ein grünes Nummernschild zugewiesen.</p> <p>Die Steuervergünstigung erfolgt in voller Höhe, sodass diese Fahrzeuge vollständig von der Kraftfahrzeugsteuer befreit sind. Steuerbefreite land- und forstwirtschaftliche Fahrzeuge dürfen nicht zu privaten oder anderen nicht land- und forstwirtschaftlichen Zwecken verwendet werden.</p>						
<b>Begünstigte</b>						
<p>Begünstigt sind nach § 3 Abs. 7 KraftStG alle Zugmaschinen (ausgenommen Sattelzugmaschinen), Sonderfahrzeuge, Kraftfahrzeuganhänger hinter Zugmaschinen oder Sonderfahrzeuge und einachsige Kraftfahrzeuganhänger (ausgenommen Sattelanhänger, aber einschließlich der zweiachsigen Anhänger mit einem Achsabstand von weniger als einem Meter) unter der Voraussetzung, dass diese Fahrzeuge ausschließlich</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>in land- oder forstwirtschaftlichen Betrieben,</li> <li>zur Durchführung von Lohnarbeiten für land- oder forstwirtschaftliche Betriebe,</li> <li>zu Beförderungen für land- oder forstwirtschaftliche Betriebe, wenn diese Beförderungen in einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb beginnen oder enden,</li> <li>zur Beförderung von Milch, Magermilch, Molke oder Rahm oder</li> <li>von Land- oder Forstwirten zur Pflege von öffentlichen Grünflächen oder zur Straßenreinigung im Auftrag von Gemeinden oder Gemeindeverbänden verwendet werden.</li> </ol> <p>Zugrunde liegt der bewertungsrechtliche Begriff der Landwirtschaft. Entsprechend ist keine Gewinnerzielungsabsicht erforderlich, sondern eine tatsächliche, nachhaltige Nutzung von entsprechenden Flächen und die Teilnahme am wirtschaftlichen Verkehr.</p>						
<b>Ziel der Steuervergünstigung:</b>						
<p>Gemäß 26. Subventionsbericht: Die Motorisierung in der Land- und Forstwirtschaft soll erhalten werden, um wirtschaftlichen Wohlstand in der Land- und Forstwirtschaft zu steigern. Dies trägt zur Erreichung der Ziele Sicherung der Versorgungslage bei und stärkt den</p>						

sozialen Zusammenhalt.	
<b>2</b>	<b>Ergebnisse der Evaluation</b> <span style="float: right;">Score</span>
<b>Relevanz des Subventionszwecks</b>	
<p>Das Ziel einer Motorisierung der Landwirtschaft wird bereits im 25. Subventionsbericht als erreicht bezeichnet. Diese Einschätzung wird auch durch Datenmaterial bestätigt. Die Motorisierung der Landwirtschaft zu erhalten ist angemessen, sofern die im Kontext der hinter dem Ziel der Motorisierung der Landwirtschaft stehenden agrarpolitischen Zielsetzungen, nämlich der Stärkung des wirtschaftlichen Wohlstandes in der Landwirtschaft, der Sicherung der Versorgungslage und der Stärkung des sozialen Zusammenhaltes, als angemessen bewertet werden. Ob eine Entlastung angemessen ist, wird in der Literatur kontrovers diskutiert. Insgesamt ergeben sich aus ökonomischer Perspektive wenige Rechtfertigungsgründe, jedoch können gesellschaftliche Argumente ins Feld geführt werden.</p>	
<b>Wirkungen der Steuervergünstigung</b>	
<p>Eine Steuerbefreiung macht den Unterhalt von Fahrzeugen günstiger und schafft entsprechend Anreize, um Mechanisierung voranzutreiben bzw. zu erhalten. Grundsätzlich ist die Mechanisierung der Landwirtschaft natürlich geeignet, den Zielkanon Stärkung der Wirtschaftskraft, Sicherung der Versorgungslage und Stärkung des sozialen Zusammenhaltes zu unterstützen. Allerdings ist die Wirkung einer solchen Vergünstigung natürlich dann besonders groß, wenn eine Mechanisierung noch nicht erreicht wurde. Da dies aber offensichtlich der Fall ist, ist die Wirkung entsprechend geringer als bei Einführung der Maßnahme.</p> <p>Gleichzeitig weist das Instrumentarium eine ganze Reihe kritischer Nebenwirkungen auf, die sich insbesondere auf Umweltaspekte beziehen.</p>	
<b>Nachhaltigkeit</b>	
<p>Die Vergünstigung schafft Anreize, die verschiedenen Nachhaltigkeitszielen in unterschiedlicher Form entgegenwirken. Dazu gehören z.B. der Anreiz zum Einsatz größerer und schwerer Maschinen. Gleichzeitig werden die geförderten Betriebe gegenüber landwirtschaftlichen Gewerbebetrieben gestärkt.</p>	
<b>Instrumentelle Eignung</b>	
<p>Grundsätzlich ist das Instrument gut geeignet, Anreize zu einer Mechanisierung der Landwirtschaft bzw. dem Erhalt der Mechanisierung zu schaffen. Da dieses Ziel als erreicht angesehen wird und es im Wesentlichen um den Erhalt des erreichten Niveaus geht, ist entsprechend auch die instrumentelle Eignung geringer.</p> <p>Insofern gibt es im heutigen Umfeld bessere Instrumente, um die grundlegenden agrarpolitischen Ziele Versorgungssicherheit, wirtschaftliche Teilhabe und sozialen Frieden zu erreichen. Insbesondere könnte an anderen Produktionsfaktoren wie der Arbeitskraft angesetzt oder komplett unabhängig von den Produktionsfaktoren angesetzt werden.</p>	
<b>Transparenz und Monitoring</b>	
<p>Die Ziele der Steuervergünstigung sind nachvollziehbar. Eine Erfolgskontrolle, die sich entsprechend an angemessenen Indikatoren orientiert, wurde bislang nicht durchgeführt. Allerdings wird in den Subventionsberichten der Bundesregierung regelmäßig über die Ver-</p>	





günstigung berichtet.	
<b>3</b>	<b>Schlussfolgerungen</b>
<b>Ergebnis der Evaluierung</b>	
<p>Das Ziel der Vergünstigung, nämlich die Motorisierung der Landwirtschaft, ist erreicht. Dies wird auch im 25. Subventionsbericht so eingeschätzt. Insofern ist die Wirkung des Instrumentes inzwischen eher begrenzt. Vielmehr werden schädliche Umweltwirkungen und -anreize ausgelöst.</p>	
<b>Optionen zur Gestaltung</b>	
<p>Im Hinblick auf die konkreten agrarpolitischen Ziele dieser Vergünstigung sind eher andere Anreize gefragt, die potentiell weniger umweltschädigende Produktionsfaktoren wie beispielsweise Arbeit begünstigen. Welche Instrumente sich hier anbieten, sollte jedoch auf Basis einer grundlegenden Zieldiskussion in Bezug auf die Agrarpolitik entschieden werden.</p>	

<b>Subventionskennblatt</b>		Lfd. Nr. 26. SB			
Nichterhebung der Steuer für Kraftfahrzeuganhänger		<b>73</b>			
<b>1</b>	<b>Grundzüge</b>				
<b>Rechtsgrundlage:</b> Rechtsgrundlage: § 10 KraftStG					
<b>Eingeführt:</b>	1978	<b>Zuletzt geändert:</b>	-	<b>Befristung:</b>	unbefristet
<b>Subventionsvolumen</b> (Mio. Euro)	<b>2016</b> 50	<b>2017</b> 50	<b>2018</b> 50	<b>2019</b> 50	<b>2020</b> 55
<b>Inanspruchnahme: Fallzahl</b> (Fahrzeuge, Tsd.)	<b>2016</b> 271		<b>2018</b> 287		
<b>Technische Ausgestaltung der Steuervergünstigung</b>					
Die Steuer für Kraftfahrzeuganhänger (ausgenommen Wohnwagenanhänger) wird nicht erhoben, wenn die Anhänger ausschließlich hinter Kraftfahrzeugen (ausgenommen Krafträder und Personenkraftwagen) mitgeführt werden, für die zusätzlich zur Regelbesteuerung ein Anhängerzuschlag entrichtet wird oder die ausschließlich zur Zustellung oder Abholung im Vor- oder Nachlauf im Kombinierten Verkehr entsprechend § 3 Nr. 9 KraftStG verwendet werden.					
<b>Begünstigte</b>					
Transportunternehmen mit überzähligen Anhängern.					
<b>Ziel der Steuervergünstigung</b>					
Gemäß 26. Subventionsbericht: „Beitrag zur Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen im internationalen Straßengüterverkehr, Entlastung überzähliger Anhänger“.					
Das Hauptziel besteht in der Vermeidung der Ausflagging deutscher Fahrzeug- bzw. Anhängerflotten in das Ausland sowie im Abbau von Wettbewerbsverzerrungen.					
<b>2</b>	<b>Ergebnisse der Evaluation</b>				<b>Score</b>
<b>Relevanz des Subventionszwecks</b>					
Die Ausflagging von Fuhrparks in das europäische Ausland wird von der deutschen Transportwirtschaft weiterhin als gravierendes Problem betrachtet, das durch die Osterweiterung der Europäischen Union an Brisanz gewonnen hat. Allerdings dürfte die Vermeidung der Kfz-Steuer heutzutage nicht mehr die treibende Kraft für das Umflaggen sein.					
<b>Wirkungen der Steuervergünstigung</b>					
Eine finanzielle Entlastung überzähliger Anhänger wurde durch die Einführung der Steuervergünstigung im Vergleich zum vorherigen Rechtsstand erreicht. Fraglich ist jedoch, ob eine merkliche Beeinflussung der Wettbewerbsbedingungen im Straßengüterverkehr mittels der Kfz-Steuer erzielt werden kann. Aufgrund ihrer sehr geringen Rolle im Kostenmix der Transportunternehmen ist es zweifelhaft, ob die Kfz-Steuer ökonomische Relevanz und damit tatsächlichen Einfluss auf den internationalen Wettbewerb im Transportgewerbe besitzt.					





	<p><b>Nachhaltigkeit</b> </p> <p>Die Nachhaltigkeitswirkungen der Nichterhebung der Kraftfahrzeugsteuer für überzählige Anhänger sind insgesamt als neutral einzustufen. Mit der Steuervergünstigung wird versucht, den vergleichsweise wenig umweltfreundlichen Straßengüterverkehr zu begünstigen. Sofern überhaupt ökonomisch relevante Effekte eintreten, hielten sich positive Wachstumseffekte und negative Umwelteffekte die Waage.</p>
	<p><b>Instrumentelle Eignung</b> </p> <p>Das Ziel der Maßnahme bestand darin, die Rechtslage den europäischen Nachbarn anzugleichen, die auf eine Besteuerung überzähliger Anhänger verzichteten. Ein anderes Instrument zur Vermeidung von Ausflagungen und dem Abbau von Wettbewerbsverzerrungen wäre diesem Ziel nicht in gleicher Weise gerecht geworden.</p>
	<p><b>Transparenz und Monitoring</b> </p> <p>Indikatoren zur Zielerreichung, insbesondere zur angestrebten Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen, werden nicht genannt. Im Rahmen der Subventionsberichte der Bundesregierung wird regelmäßig unter Angabe des geschätzten Subventionsvolumens über die Maßnahme berichtet. Eine Evaluierung erfolgte bislang nicht.</p>
<p><b>3</b></p>	<p><b>Schlussfolgerungen</b></p>
	<p><b>Ergebnis der Evaluierung</b> </p> <p>Die Nichterhebung der Kraftfahrzeugsteuer auf überzählige Anhänger hat seinerzeit zur Angleichung der Behandlung überzähliger Anhänger im europäischen Kontext beigetragen. Im heutigen Umfeld ist die Kfz-Steuer kaum mehr ein relevanter Kostenfaktor im Straßengüterverkehr, sodass die Wirkungen der Steuervergünstigung vernachlässigbar sein dürften. Die Steuervergünstigung kann beibehalten werden.</p>
	<p><b>Optionen zur Gestaltung</b></p> <p>Als Alternative zu einseitigen Harmonisierungsschritten sollte eine weitergehende Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen auf europäischer Ebene angestrebt werden.</p>








<b>Subventionskennblatt</b>					Lfd. Nr. 26. SB
Absenkung des gewichtsbezogenen Anhängerzuschlages auf einheitlich 373,24 €.					<b>74</b>
<b>1</b>	<b>Grundzüge</b>				
<b>Rechtsgrundlage:</b> § 10 Abs. 3 KraftStG					
<b>Eingeführt:</b>	2007	<b>Zuletzt geändert:</b>	-	<b>Befristung:</b>	unbefristet
<b>Subventionsvolumen</b> (Mio. Euro)	<b>2016</b> 60	<b>2017</b> 65	<b>2018</b> 65	<b>2019</b> 65	<b>2020</b> 65
<b>Inanspruchnahme: Fallzahl</b> (Fahrzeuge, Tsd.)	<b>2016</b> 137		<b>2018</b> 145		
<b>Technische Ausgestaltung der Steuervergünstigung</b>					
Der Anhängerzuschlag, der entsprechend § 10 Abs. 1 KraftStG für Kfz zu entrichten ist, die steuerbefreite Anhänger mit sich führen, beträgt einheitlich 373,24 Euro pro Jahr.					
<b>Begünstigte</b>					
Transportunternehmen mit überzähligen Anhängern, insbesondere mit Anhängern über 10 t Gesamtgewicht.					
<b>Ziel der Steuervergünstigung</b>					
Gemäß 26. Subventionsbericht: „Entlastung des inländischen Transportgewerbes. Beitrag zur Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen im europäischen Güterkraftverkehr“. Das Hauptziel besteht darin, einen Beitrag zu dem 2003 zugesagten Harmonisierungsvolumen in Höhe von 600 Mio. Euro jährlich zu gewährleisten, um die deutschen Unternehmen des Straßengütertransportes zu entlasten und im europäischen Wettbewerb zu stärken. Die Maßnahme wurde 2007 ausgestaltung zur 2005 eingeführten LKW-Maut angesichts der europäischen Wettbewerbsbedingungen umgesetzt, um das deutsche Güterkraftgewerbe zu entlasten. Sie entsprach dem durch die „Eurovignetten-Richtlinie“ 1999/62/EG für die Kraftfahrzeugsteuer gesetzten rechtlichen Rahmen. Insofern handelt es sich eher um eine Steuersenkung denn um eine Steuervergünstigung.					
<b>2</b>	<b>Ergebnisse der Evaluation</b>				Score
<b>Relevanz des Subventionszwecks</b>					
Kosten- und Wettbewerbsdruck im Güterkraftverkehr sind nach wie vor als sehr hoch einzustufen. Damit haben die genannten Ziele der Steuerbefreiungen für Anhänger im Straßengüterverkehr grundsätzlich nach wie vor ihre Berechtigung. Wenn möglich sollten die Abwanderung von Arbeitsplätzen in das Ausland sowie die Verdrängung deutscher Transportunternehmen aus dem hart umkämpften Markt vermieden werden.					
<b>Wirkungen der Steuervergünstigung</b>					
Die betroffenen Unternehmen erhalten durch die Maßnahme einen finanziellen Vorteil. Auch zur Harmonisierung des steuerlichen Umfelds im Vergleich zu den europäischen Nachbarstaaten hat die Regelung beigetragen. Fraglich ist jedoch, ob eine merkliche Beeinflussung der Wettbewerbsbedingungen im Straßengüterverkehr auf dem Wege der Steuerbe-					

<p>günstigungen bei der Kfz-Steuer erreicht werden kann. Aufgrund ihrer sehr geringen Rolle im Kostenmix der Transportunternehmen ist es zweifelhaft, ob die Kfz-Steuer ökonomische Relevanz und damit tatsächlichen Einfluss auf den internationalen Wettbewerb im Transportgewerbe besitzt.</p>	
<p><b>Nachhaltigkeit</b></p>	
<p>Mit Ausnahme der rein fiskalischen Erstrundeneffekte treten negative wie positive Nachhaltigkeitswirkungen (Wachstums- und Umwelteffekte) nur zutage, wenn die Steuervergünstigung tatsächlich in die Marktverhältnisse eingreift und den Modal Split nachhaltig beeinflusst. Das ist aus den genannten Gründen zweifelhaft. Insgesamt betrachtet sind die Nachhaltigkeitswirkungen daher als neutral einzustufen.</p>	
<p><b>Instrumentelle Eignung</b></p>	
<p>Für das Ziel der reinen finanziellen Entlastung und zur Erreichung des mit dem Maut-Kompromiss angestrebten Harmonisierungsvolumens ist die Ausgestaltung als Steuervergünstigung bzw. Herabsetzung der Steuer zweckmäßig. Eine Umgestaltung als Finanzhilfe würde voraussetzen, dass die Kfz-Steuer ausgehend vom gegenwärtigen Status quo wieder auf ihr altes Niveau heraufgesetzt würde, um dann den deutschen Transportunternehmen eine Finanzhilfe in äquivalenter Höhe zu gewähren. Ein solches Vorgehen wäre mit einem deutlich höheren administrativen Aufwand verbunden, würde die tatsächliche Steuerhöhe intransparent machen und keinerlei Mehrwert gegenüber der jetzigen Ausgestaltung bieten.</p>	
<p><b>Transparenz und Monitoring</b></p>	
<p>Indikatoren zur Zielerreichung, insbesondere zur angestrebten Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen, werden nicht genannt. Im Rahmen der Subventionsberichte der Bundesregierung wird regelmäßig unter Angabe des geschätzten Subventionsvolumens über die Maßnahme berichtet. Eine Evaluierung erfolgte bislang nicht.</p>	
<p><b>3</b></p>	<p><b>Schlussfolgerungen</b></p>
<p><b>Ergebnis der Evaluierung</b></p>	
<p>Im Vergleich zum Status vor ihrer Einführung haben die Steuervergünstigungen eine Angleichung der steuerlichen Behandlung von Anhängern im europäischen Umfeld bewirkt und eine finanzielle Begünstigung für deutsche Transportunternehmen herbeigeführt. Angesichts der geringen Bedeutung der Kfz-Steuer im Kostenmix der Logistikbranche ist es jedoch fraglich, ob die Steuervergünstigungen ökonomische und damit Wettbewerbsrelevanz besitzen. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die Steuervergünstigungen für sich genommen keine nennenswerten ökonomischen Wirkungen zeitigen. Weder stellen sie eine bedeutungsvolle Stütze für das inländische Transportgewerbe dar noch richten sie großen (z.B. ökologischen) Schaden durch die Begünstigung des Transports auf der Straße an.</p>	
<p><b>Optionen zur Gestaltung</b></p>	
<p>Als Alternative zu einseitigen Harmonisierungsschritten sollte eine weitergehende Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen auf europäischer Ebene angestrebt werden.</p>	

<b>Subventionskennblatt</b>					Lfd. Nr. 26. SB	
Absenkung der Höchststeuer für Anhänger auf 373,24 €.					<b>75</b>	
<b>1</b>	<b>Grundzüge</b>					
<b>Rechtsgrundlage:</b> § 9 Abs. 1 Nr. 5 KraftStG						
<b>Eingeführt:</b>	2007	<b>Zuletzt geändert:</b>	-	<b>Befristung:</b>	unbefristet	
<b>Subventionsvolumen</b> (Mio. Euro)	<b>2016</b> 70	<b>2017</b> 70	<b>2018</b> 75	<b>2019</b> 80	<b>2020</b> 80	
<b>Inanspruchnahme: Fallzahl</b> (Fahrzeuge, Tsd.)	<b>2016</b> 189			<b>2018</b> 203		
<b>Technische Ausgestaltung der Steuervergünstigung</b>						
Der Steuerbetrag der Kraftfahrzeugsteuer für nicht steuerbefreite Anhänger ist nach Gewicht gestaffelt, wobei je 200 kg Gesamtgewicht oder einen Teil davon 7,46 Euro jährlich fällig werden. Die Höchststeuer ist bei 373,24 Euro gedeckelt.						
<b>Begünstigte</b>						
Transportunternehmen mit Anhängern über 10 t Gesamtgewicht.						
<b>Ziel der Steuervergünstigung:</b>						
Gemäß 26. Subventionsbericht: „Entlastung des inländischen Transportgewerbes. Beitrag zur Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen im europäischen Güterkraftverkehr“. Das Hauptziel besteht darin, einen Beitrag zu dem 2003 zugesagten Harmonisierungsvolumen in Höhe von 600 Mio. Euro jährlich zu gewährleisten, um die deutschen Unternehmen des Straßengütertransportes zu entlasten und im europäischen Wettbewerb zu stärken. Die Maßnahme wurde 2007 ausgestaltung zur 2005 eingeführten LKW-Maut angesichts der europäischen Wettbewerbsbedingungen umgesetzt, um das deutsche Güterkraftgewerbe zu entlasten. Sie entsprach dem durch die „Eurovignetten-Richtlinie“ 1999/62/EG für die Kraftfahrzeugsteuer gesetzten rechtlichen Rahmen. Insofern handelt es sich eher um eine Steuersenkung denn um eine Steuervergünstigung.						
<b>2</b>	<b>Ergebnisse der Evaluation</b>					Score
<b>Relevanz des Subventionszwecks</b>						
Kosten- und Wettbewerbsdruck im Güterkraftverkehr sind nach wie vor als sehr hoch einzustufen. Damit haben die genannten Ziele der Steuerbefreiungen für Anhänger im Straßengüterverkehr grundsätzlich nach wie vor ihre Berechtigung. Wenn möglich sollten die Abwanderung von Arbeitsplätzen in das Ausland sowie die Verdrängung deutscher Transportunternehmen aus dem hart umkämpften Markt vermieden werden.						
<b>Wirkungen der Steuervergünstigung</b>						
Die betroffenen Unternehmen erhalten durch die Maßnahme einen finanziellen Vorteil. Auch zur Harmonisierung des steuerlichen Umfelds im Vergleich zu den europäischen Nachbarstaaten hat die Regelung beigetragen. Fraglich ist jedoch, ob eine merkliche Beeinflussung der Wettbewerbsbedingungen im Straßengüterverkehr auf dem Wege der Steuerbegünstigungen bei der Kfz-Steuer erreicht werden kann. Aufgrund ihrer sehr geringen Rolle im Kostenmix der Transportunternehmen ist es zweifelhaft, ob die Kfz-Steuer ökonomische						

<p>Relevanz und damit tatsächlichen Einfluss auf den internationalen Wettbewerb im Transportgewerbe besitzt.</p>	
<p><b>Nachhaltigkeit</b></p>	
<p>Mit Ausnahme der rein fiskalischen Erstrundeneffekte treten negative wie positive Nachhaltigkeitswirkungen (Wachstums- und Umwelteffekte) nur zutage, wenn die Steuervergünstigung tatsächlich in die Marktverhältnisse eingreift und den Modal Split nachhaltig beeinflusst. Das ist aus den genannten Gründen zweifelhaft. Insgesamt betrachtet sind die Nachhaltigkeitswirkungen daher als neutral einzustufen.</p>	
<p><b>Instrumentelle Eignung</b></p>	
<p>Für das Ziel der reinen finanziellen Entlastung und zur Erreichung des mit dem Maut-Kompromiss angestrebten Harmonisierungsvolumens ist die Ausgestaltung als Steuervergünstigung bzw. Herabsetzung der Steuer zweckmäßig. Eine Umgestaltung als Finanzhilfe würde voraussetzen, dass die Kfz-Steuer ausgehend vom gegenwärtigen Status quo wieder auf ihr altes Niveau heraufgesetzt würde, um dann den deutschen Transportunternehmen eine Finanzhilfe in äquivalenter Höhe zu gewähren. Ein solches Vorgehen wäre mit einem deutlich höheren administrativen Aufwand verbunden, würde die tatsächliche Steuerhöhe intransparent machen und keinerlei Mehrwert gegenüber der jetzigen Ausgestaltung bieten.</p>	
<p><b>Transparenz und Monitoring</b></p>	
<p>Indikatoren zur Zielerreichung, insbesondere zur angestrebten Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen, werden nicht genannt. Im Rahmen der Subventionsberichte der Bundesregierung wird regelmäßig unter Angabe des geschätzten Subventionsvolumens über die Maßnahme berichtet. Eine Evaluierung erfolgte bislang nicht.</p>	
<p><b>3</b></p>	<p><b>Schlussfolgerungen</b></p>
<p><b>Ergebnis der Evaluierung</b></p>	
<p>Im Vergleich zum Status vor ihrer Einführung haben die Steuervergünstigungen eine Angleichung der steuerlichen Behandlung von Anhängern im europäischen Umfeld bewirkt und eine finanzielle Begünstigung für deutsche Transportunternehmen herbeigeführt. Angesichts der geringen Bedeutung der Kfz-Steuer im Kostenmix der Logistikbranche ist es jedoch fraglich, ob die Steuervergünstigungen ökonomische und damit Wettbewerbsrelevanz besitzen. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die Steuervergünstigungen für sich genommen keine nennenswerten ökonomischen Wirkungen zeitigen. Weder bedeuten sie eine bedeutungsvolle Stütze für das inländische Transportgewerbe, noch richten sie großen (z.B. ökologischen) Schaden durch die Begünstigung des Transports auf der Straße an.</p>	
<p><b>Optionen zur Gestaltung</b></p>	
<p>Als Alternative zu einseitigen Harmonisierungsschritten sollte eine weitergehende Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen auf europäischer Ebene angestrebt werden.</p>	

<b>Subventionskennblatt</b>					Lfd. Nr. 26. SB
Absenkung der Höchststeuer für schwere Nutzfahrzeuge aller Emissionsklassen um jeweils rund 109 €					<b>76</b>
<b>1</b>	<b>Grundzüge</b>				
<b>Rechtsgrundlage:</b> § 9 Abs. 1 Nr. 4 KraftStG					
<b>Eingeführt:</b>	2007	<b>Zuletzt geändert:</b>	-	<b>Befristung:</b>	unbefristet
<b>Subventionsvolumen</b> (Mio. Euro)	<b>2016</b> 45	<b>2017</b> 45	<b>2018</b> 50	<b>2019</b> 50	<b>2020</b> 50
<b>Inanspruchnahme: Fallzahl</b> (Fahrzeuge, Tsd.)	<b>2016</b> 427		<b>2018</b> 443		
<b>Technische Ausgestaltung der Steuervergünstigung</b>					
Schwere Nutzfahrzeuge über 3,5 t Gesamtgewicht werden nach dem Gesamtgewicht in vier verschiedenen, von Schadstoff- und Lärmemissionen abhängigen Steuerklassen besteuert. Dabei ist für jede Steuerklasse ein Maximalbetrag festgelegt, der durch die Vergünstigung um jeweils rund 109€ abgesenkt wird.					
<b>Begünstigte</b>					
Es profitieren die Betreiber von schweren Nutzfahrzeugen oberhalb eines zulässigen Gesamtgewichtes von 12,2 bis 16 Tonnen (je nach Steuerklasse).					
<b>Ziel der Steuervergünstigung:</b>					
Gemäß 26. Subventionsbericht: „Entlastung des inländischen Transportgewerbes. Beitrag zur Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen im europäischen Güterkraftverkehr“.					
Das Hauptziel besteht darin, einen Beitrag zu dem 2003 zugesagten Harmonisierungsvolumen in Höhe von 600 Mio. Euro jährlich zu gewährleisten, um die deutschen Unternehmen des Straßengütertransportes zu entlasten und im europäischen Wettbewerb zu stärken.					
Die Maßnahme wurde 2007 ausgestaltend zur 2005 eingeführten LKW-Maut angesichts der europäischen Wettbewerbsbedingungen umgesetzt, um das deutsche Güterkraftgewerbe zu entlasten. Sie entsprach dem durch die „Eurovignetten-Richtlinie“ 1999/62/EG für die Kraftfahrzeugsteuer gesetzten rechtlichen Rahmen. Insofern handelt es sich eher um eine Steuersenkung denn um eine Steuervergünstigung.					
<b>2</b>	<b>Ergebnisse der Evaluation</b>				Score
<b>Relevanz des Subventionszwecks</b>					
Kosten- und Wettbewerbsdruck im Güterkraftverkehr sind nach wie vor als sehr hoch einzustufen. Damit haben die genannten Ziele der Absenkung der Höchststeuersätze für Fahrzeuge im Straßengüterverkehr grundsätzlich nach wie vor ihre Berechtigung. Wenn möglich, sollten die Abwanderung von Arbeitsplätzen in das Ausland sowie die Verdrängung deutscher Transportunternehmen aus dem hart umkämpften Markt vermieden werden.					

<p><b>Wirkungen der Steuervergünstigung</b> </p> <p>Die betroffenen Unternehmen erhalten durch die Maßnahme einen finanziellen Vorteil. Auch zur Harmonisierung des steuerlichen Umfelds im Vergleich zu den europäischen Nachbarstaaten hat die Regelung beigetragen. Fraglich ist jedoch, ob eine merkliche Beeinflussung der Wettbewerbsbedingungen im Straßengüterverkehr auf dem Wege der Steuervergünstigungen bei der Kfz-Steuer erreicht werden kann. Aufgrund ihrer sehr geringen Rolle im Kostenmix der Transportunternehmen ist es zweifelhaft, ob die Kfz-Steuer ökonomische Relevanz und damit tatsächlichen Einfluss auf den internationalen Wettbewerb im Transportgewerbe besitzt.</p>
<p><b>Nachhaltigkeit</b> </p> <p>Mit Ausnahme der rein fiskalischen Erstrundeneffekte treten negative wie positive Nachhaltigkeitswirkungen (Wachstums- und Umwelteffekte) nur zutage, wenn die Steuervergünstigung tatsächlich in die Marktverhältnisse eingreift und den Modal Split oder Entscheidungen über Neuanschaffungen oder Nachrüstungen beeinflusst. Das ist aus den genannten Gründen zweifelhaft. Insgesamt betrachtet sind die Nachhaltigkeitswirkungen daher als neutral einzustufen.</p> <p>Allerdings wird die Möglichkeit einer Staffelung der Steuerermäßigung nach Nachhaltigkeitsgesichtspunkten nicht genutzt, die der Tarif der Kfz-Steuer bereits umsetzt und die, wenn auch minimale, Anreize zur Einsparung von Emissionen setzen könnte.</p>
<p><b>Instrumentelle Eignung</b> </p> <p>Für das Ziel der reinen finanziellen Entlastung und zur Erreichung des mit dem Maut-Kompromiss angestrebten Harmonisierungsvolumens ist die Ausgestaltung als Steuervergünstigung bzw. Herabsetzung der Steuer zweckmäßig. Eine Umgestaltung zur Finanzhilfe würde voraussetzen, dass die Kfz-Steuer ausgehend vom gegenwärtigen Status quo wieder auf ihr altes Niveau heraufgesetzt würde, um dann den deutschen Transportunternehmen eine Finanzhilfe in äquivalenter Höhe zu gewähren. Ein solches Vorgehen wäre mit deutlich höherem administrativem Aufwand verbunden, würde die tatsächliche Steuerhöhe intransparent machen und keinerlei Mehrwert gegenüber der jetzigen Ausgestaltung bieten.</p>
<p><b>Transparenz und Monitoring</b> </p> <p>Indikatoren zur Zielerreichung, insbesondere zur angestrebten Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen, werden nicht genannt. Im Rahmen der Subventionsberichte der Bundesregierung wird regelmäßig unter Angabe des geschätzten Subventionsvolumens über die Maßnahme berichtet. Eine Evaluierung erfolgte bislang nicht.</p>
<p><b>3</b> <b>Schlussfolgerungen</b></p>
<p><b>Ergebnis der Evaluierung</b> </p> <p>Angesichts der geringen Bedeutung der Kfz-Steuer im Kostenmix der Logistikbranche ist fraglich, ob die Steuervergünstigungen ökonomische und damit Wettbewerbsrelevanz besitzen. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die Steuervergünstigungen für sich genommen keine nennenswerten ökonomischen Wirkungen zeitigen. Weder bedeuten sie eine bedeutungsvolle Stütze für das inländische Transportgewerbe, noch richten sie großen (z.B. ökologischen) Schaden durch die Begünstigung des Transports auf der Straße an.</p>

**Optionen zur Gestaltung**

Als Alternative zu einseitigen Harmonisierungsschritten sollte eine weitergehende Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen auf europäischer Ebene angestrebt werden. Insbesondere wäre dabei eine Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlagen für die Kfz-Steuer auf schwere Nutzfahrzeuge hilfreich, um weitere Harmonisierung auf objektive Grundlage zu stellen.

Bei einer Umgestaltung des Kfz-Steuertarifs im Rahmen einer Überarbeitung der Vergünstigungen wäre auch eine weitere Entlastung der emissionsarmen Fahrzeuge auf Kosten derer mit höheren Emissionen denkbar, um (marginale) Anreize zur Flottenmodernisierung zu schaffen.

## II. Evaluierungsgruppe B

### A. Einleitung

Im Forschungsvorhaben fe 10/16 wurden in den Jahren 2017 bis 2019 33 Steuervergünstigungen aus unterschiedlichen Förderfeldern nach einem einheitlichen Prüfschema evaluiert. Der vorliegende Teilbericht zur **Evaluierungsgruppe B** legt die Befunde zu fünf Steuervergünstigungen in der **Kfz-Steuer** vor. Betrachtet werden hier, in der Nummerierung des 26. Subventionsberichts, die Steuervergünstigungen bei/für:

- 19 Steuerbefreiung für zulassungspflichtige Zugmaschinen und Sonderfahrzeuge sowie hinter diesen mitgeführten Anhänger (ausgenommen Sattelzugmaschinen und -anhänger) § 3 Abs. 7 KraftStG
- 73 Nichterhebung der Steuer für Kraftfahrzeuganhänger § 10 KraftStG
- 74 Absenkung des gewichtsbezogenen Anhängerzuschlags auf einheitlich 373,24 Euro § 10 Abs. 3 KraftStG
- 75 Absenkung der Höchststeuer für Anhänger auf 373,24 Euro § 9 Abs. 1 Nr. 5 KraftStG
- 76 Absenkung der Höchststeuer für schwere Nutzfahrzeuge aller Emissionsklassen um jeweils rund 109 Euro § 9 Abs. 1 Nr. 4 KraftStG

Die Subventionskennblätter in Abschnitt I oben sind zugleich die Kurzfassungen der Quantifizierungen und Evaluierungen der Abschnitte III und IV.

Im Kern spiegeln die Subventionskennblätter die zentralen Schritte wider, die für jede Steuervergünstigung in der Evaluierung gemacht werden. Nach einer kurzen Charakterisierung der Maßnahme erfolgt die Quantifizierung der Einnahmeneinbußen, die die jeweilige Steuervergünstigung mit sich bringt. Die Evaluierung erfolgt nach einem einheitlichen Prüfschema, das sich als Weiterentwicklung der FiFo-Ansätze zur Subventionskontrolle versteht.<sup>2</sup> Die Steuervergünstigungen werden in folgenden Dimensionen überprüft:<sup>3</sup>

- **Relevanz** des Subventionszwecks: In dieser auch als *allokative Kontrolle* bezeichneten Untersuchungsdimension werden vor allem zwei zum Sinn der jeweiligen Steuervergünstigung wichtigen Fragen betrachtet: Sind die Ziele mit Blick auf die aktuelle Förderpolitik und mögliche ökonomische oder soziale Rechtfertigungen noch angemessen? Gibt es zwingend (europa-)rechtliche Gründe für die Steuervergünstigung?
- **Wirkungen** der Steuervergünstigung: Die zentrale Frage für jede staatliche Intervention mit einer auf Freiwilligkeit beruhenden Verhaltensreaktion der gewollten Empfänger (Destinatäre) ist die nach der Wirksamkeit: Leistet die Steuervergünstigung einen er-

---

<sup>2</sup> Vgl. Thöne (2003) und Thöne/Heinemann/Naess-Schmidt (2009).

<sup>3</sup> Vertiefende Erläuterungen bietet der gemeinsame Ergebnis- und Methodenband.



kennbaren Beitrag zu Erreichung der jeweiligen Subventionsziele? Wie weit werden diese Ziele erreicht oder gar übertroffen? Im Rahmen der Untersuchungen zur **Effektivität** werden hier auch Fragen zur **Effizienz** der Zielerreichung mit der Steuervergünstigung betrachtet. Grundsätzlich kann zwar die Betrachtung des Verhältnisses von Zielerreichung und dafür eingesetztem Mitteleinsatz auch als eigene Evaluierungsdimension behandelt werden.<sup>4</sup> Ungeachtet der hohen prinzipiellen Bedeutung der Effizienz kann sie in der Praxis nur unter zwei Bedingungen sinnvoll umgesetzt werden: Zum einen müssen die Wirkungen eindeutig und möglichst kausal quantifiziert werden können. Zum anderen bedarf es gehaltvoller Effizienzkenzziffern bei anderen, aber vergleichbaren Maßnahmen, denn Effizienzbetrachtungen bieten erst als *Effizienzvergleiche* einen echten Mehrwert gegenüber der Wirksamkeitskontrolle (bei der der Mitteleinsatz ja ebenfalls bekannt ist).

- **Nachhaltigkeit** der Steuervergünstigung: Seit dem 25. Subventionsbericht werden alle Finanzhilfen und Steuervergünstigungen auf ihre Nachhaltigkeit überprüft, so wie es seit 2015 die Subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung fordern. Im Rahmen der vorliegenden Evaluierung von Steuervergünstigungen war zu entscheiden, ob eine hiervon strukturell unabhängige Nachhaltigkeitsprüfung<sup>5</sup> zielführender wäre oder ob auch in der unabhängigen Evaluation der von der Bundesregierung eingeschlagene Weg weiterentwickelt werden sollte. In der Abwägung von Stärken und Schwächen beider Wege wurde entschieden, die Nachhaltigkeitsprüfung als Vertiefung der gegenwärtig im Subventionsbericht angelegten Betrachtung anzulegen. Damit werden die Steuervergünstigungen hinsichtlich ihrer positiven und negativen Wirkungen im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung evaluiert; maßgeblich ist dabei die Strategieaktualisierung von 2016, mit der Kohärenz zu den *Sustainable Development Goals* (SDG) angestrebt wird.
- **Instrumentelle Eignung** der Steuervergünstigung: Hier wird bewertet, ob die Ausgestaltung als Steuervergünstigung in der gewählten Form die bestmögliche Instrumentierung des Politikziels ist oder ob zur Erreichung des Subventionsziels andere Instrumente naheliegender wären. In diesem Zusammenhang ist auch zu beantworten, ob im Licht der Subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung eine Umgestaltung der Steuervergünstigung in eine Finanzhilfe machbar und zweckmäßig wäre. Die instrumentelle Kontrolle teilt sich in zwei Perspektiven: Im Sinne einer Evaluierung des *Interventionsdesigns* wird aus einer *Ex ante*-Perspektive bewertet, ob von vornherein die geeignete Instrumentierung gewählt wurde. Diese Betrachtung wird durch eine *Ex post*-Bewertung ergänzt, in der die Befunde der Wirkungskontrolle und gegebenenfalls der

---

<sup>4</sup> Vergleiche etwa das Schema zur Subventionskontrolle in Thöne (2003) und im 19. Subventionsbericht (2003)

<sup>5</sup> Wie zum Beispiel die von Thöne/Happ (2015) entworfene Nachhaltigkeitsprüfung für Subventionen. Vgl. auch Rave/Thöne (2010).

Nachhaltigkeitsprüfung einfließen: Welche Rückschlüsse lassen die Befunde zu den verschiedenen Wirkungsdimensionen für das Instrumentendesign ziehen? Da eine sinnvolle Instrumentenkontrolle Ex ante- und Ex post-Betrachtung integriert behandelt, erfolgt sie hier an (ungewohnt) später Stelle des Prüfschemas.

- **Transparenz und Monitoring:** Auch die Evaluation der Transparenz der Steuervergünstigungen sowie ihrer Monitoring-Eignung und -Praxis profitiert von den Befunden zu Haupt-, Neben- und Nachhaltigkeitswirkungen. Auch die vorangehende instrumentelle Kontrolle kann unter Umständen noch Einfluss auf die hier anzuwendenden Maßstäbe haben (z.B. zur Rolle des Steuergeheimnisses). Folgende Fragen stehen im Vordergrund: Wie gut und regelmäßig wird öffentlich und quantitativ berichtet? Ist das aktuelle Subventionsziel hinreichend klar definiert? Sind die Ziele als Indikatoren spezifiziert? Sind sie spezifizierbar? In der Transparenzdimension spielt auch eine in der deutschen Binnendebatte oftmals übersehene „Selbstverständlichkeit“ eine Rolle: Mit dem alle zwei Jahre vorgelegten Subventionsbericht der Bundesregierung werden zwar nicht alle Transparenzwünsche vollauf befriedigt; dennoch hat Deutschland damit ein Instrument der Subventionstransparenz, das international seinesgleichen sucht. Eine solche Berichtsform zu nutzen und – wie in den letzten Jahren geschehen – qualitativ signifikant zu verbessern und auszubauen, ist (auch im Licht des gesetzlichen Auftrags) alles andere als selbstverständlich.<sup>6</sup>

Auf Basis dieser fünf Hauptschritte der Evaluierung werden für die betrachteten Steuervergünstigungen dann die Gesamtbefunde formuliert und Optionen für die Zukunft skizziert.

Auch für die Evaluierungsgruppe B ergibt sich das Spannungsfeld zwischen dem Zusammenziehen gleichartiger und der Separation sich unterscheidender Maßnahmen. Die vorliegende Struktur konstituiert sich aus zwei Gründen. Alle untersuchten Vergünstigungen beziehen sich zum einen auf das gleiche Instrument (nämlich die **Kfz-Steuer**) und zum anderen auf den gleichen Steuergegenstand (nämlich **schwere Nutzfahrzeuge**, die gewerblich zum Einsatz kommen). Insofern sind Datenlage und Methodik zur Quantifizierung der Vergünstigungen nah beieinander. Der unmittelbar folgende Abschnitt II.B prüft ausführlich die Fallzahlen und die tatsächlichen Mindereinnahmen für den Bund (dem die Kfz-Steuer zusteht und der damit auch die Vergünstigungen trägt) sowie den Erfüllungsaufwand jeder Einzelmaßnahme.

Mit Blick auf die ökonomischen Auswirkungen der Subventionen sind jedoch die Implikationen der beiden wichtigsten Einsatzgebiete **Güterverkehr** und **Land-/Forstwirtschaft** sehr

---

<sup>6</sup> Das zeigt auch die durchaus wechselhafte Entwicklung bei den Subventions- und Förderberichten der Länder. Auch für die Beihilfenaufsicht der Europäischen Kommission fällt der Befund zur Transparenz durchaus gemischt aus; hier fehlt es zwischen der enormen Fülle an prozeduralen und Detailinformationen auf der einen und einem arg knappen *State Aid Scoreboard* auf der anderen Seite an einem gleichermaßen gehaltvollen wie überschaubaren Transparenzinstrument wie dem Subventionsbericht.

unterschiedlich. Sowohl die Position der jeweiligen Branche im Wirtschaftskreislauf als auch ihre Wettbewerbssituation sind im Kern stark verschieden, was eine gemeinsame Betrachtung für die Evaluatoren umständlich und für die Leser unnötig kompliziert gestalten würde. Daher werden die Vergünstigungen für den Straßengüterverkehr und für die Land- und Forstwirtschaft in zwei separaten Teilberichten inhaltlich evaluiert.

Abschnitt III „Kraftfahrzeugsteuer: Straßengüterverkehr“ betrachtet vier Steuervergünstigungen integriert (Federführung FiFo Köln):

- 73 Nichterhebung der Steuer für Kraftfahrzeuganhänger § 10 KraftStG
- 74 Absenkung des gewichtsbezogenen Anhängerzuschlags auf einheitlich 373,24 Euro § 10 Abs. 3 KraftStG
- 75 Absenkung der Höchststeuer für Anhänger auf 373,24 Euro § 9 Abs. 1 Nr. 5 KraftStG
- 76 Absenkung der Höchststeuer für schwere Nutzfahrzeuge aller Emissionsklassen um jeweils rund 109 Euro § 9 Abs. 1 Nr. 4 KraftStG

Abschnitt IV „Kraftfahrzeugsteuer: Landwirtschaft“ betrachtet nur eine Steuervergünstigung (Federführung FiFo Köln):

- 19 Steuerbefreiung für zulassungspflichtige Zugmaschinen und Sonderfahrzeuge sowie hinter diesen mitgeführten Anhänger (ausgenommen Sattelzugmaschinen und -anhänger) § 3 Abs. 7 KraftStG

Abschließend bietet Abschnitt V eine komprimierte Übersicht der Ergebnisse für die fünf Evaluierungen mithilfe der in den Subventionskennblättern eingeführten Scores. Der Anhang in Abschnitt VI gibt die schematischen Nachhaltigkeitsprüfungen in Langform wieder.

## B. Quantifizierungen der Evaluierungsgruppe B

Die Quantifizierungen der Subventionsvolumina und der damit verbundenen Erfüllungsaufwände wurden vom Fraunhofer-Institut für Angewandte Informationstechnik (FIT) umgesetzt. Alle Arbeiten erfolgten wissenschaftlich unabhängig und in enger fachlicher Abstimmung mit dem gesamten Evaluationsteam und mit der Leitung des Gesamtvorhabens.

Im FIT bearbeitet von: Leif Jacobs, Lara Quack und Sven Stöwhase unter Mitarbeit von Matthias Duch und Katja Steinert. Teamleitung: Sven Stöwhase.

An dieser Stelle findet sich eine zusammenfassende Darstellung der Quantifizierungen der Steuervergünstigungen bei der Kraftfahrzeugsteuer im Straßengüterverkehr und in der Land-/Forstwirtschaft; in den beiden inhaltlich orientierten Teilberichten (Abschnitte III und IV) werden jeweils kurze Passagen hieraus wiedergegeben. Dies umfasst die Tatbestände der Steuervergünstigungen mit den laufenden Nummern 19, 73, 74, 75 und 76 der Anlage 2 des 26. Subventionsberichts der Bundesregierung (Bundesministerium der Finanzen 2017). Grundlage für die Quantifizierung der Steuervergünstigungen ist der *revenue-foregone-*

Ansatz. Dieser misst nur den direkten Effekt einer fiskalischen Maßnahme, nimmt also eine Quantifizierung der entgangenen Steuereinnahmen des Staates bzw. der gewährten Steuervergünstigungen vor. Die Quantifizierung bezieht sich für die fünf evaluierten Steuervergünstigungen auf Entstehungsjahre. Der primäre Fokus der Quantifizierung liegt auf den Zahlen am aktuellen Rand und auf Trendaussagen zur zukünftigen Entwicklung.

Darüber hinaus gilt es den Erfüllungsaufwand für Unternehmen und Verwaltung zu schätzen. Die Berechnung des Erfüllungsaufwandes, als umfassendste Einheit für die Bewertung und Darstellung von Bürokratie, erfolgt gemäß den Vorgaben des vom Statistischen Bundesamt herausgegebenen Leitfadens zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands. Die dafür verwendete Methode ist das *Standardkostenmodell* (Statistisches Bundesamt 2012). Der Erfüllungsaufwand, bezogen auf die Informationspflichten, wird separat für jeden Tatbestand für das Jahr 2018 geschätzt und mit dem Stundensatz für den jeweiligen Wirtschaftszweig verrechnet. Der Aufwand fällt je nach Tatbestand unterschiedlich aus, da die Komplexität der auszufüllenden Formulare variiert. Der Erfüllungsaufwand wird für jeden Tatbestand im jeweiligen Unterkapitel aufgeführt.

Dieser Abschnitt zur Quantifizierung gliedert sich wie folgt: Zunächst wird im ersten Kapitel auf die Datengrundlag und allgemeine Aspekte der Berechnung und Fortschreibung eingegangen. Dies beinhaltet eine kurze Bewertung des bisherigen Quantifizierungsansatzes, wobei die zentralen abweichenden Elemente des neuen Ansatzes herausgestellt werden. Zudem wird die allgemeine Vorgehensweise zur Fortschreibung der Datengrundlage skizziert. Im zweiten Unterkapitel werden Hinweise zur Interpretation der Quantifizierungsergebnisse gegeben. Neben den Implikationen des Konzepts der *Benchmark*-Steuer wird die Relevanz von Interaktionseffekten zwischen bestimmten Tatbeständen erläutert. Im dritten Unterkapitel werden die Schätzergebnisse der einzelnen Steuervergünstigungen detailliert beschrieben. Neben den jährlichen Fallzahlen sowie den daraus resultierenden Steuermindereinnahmen wird für jeden der fünf Tatbestände der Erfüllungsaufwand für die Unternehmen und die Verwaltung beziffert.

## 1. Daten, Methodik und Annahmen

Die im 26. Subventionsbericht veröffentlichten Volumina an Vergünstigungen bei der Kraftfahrzeugsteuer im Rahmen der Tatbestände 19, 73, 74, 75 und 76 basieren im Wesentlichen auf Daten der Geschäftsstatistik zur Kraftfahrzeugsteuer des Bundesministeriums der Finanzen. Die Geschäftsstatistik zur Kraftfahrzeugsteuer umfasst die von den Finanzämtern erhobene und von den Bundesländern jährlich zum 1. Juli an das Bundesministerium der Finanzen gemeldete Anzahl der steuerpflichtigen sowie der steuerbefreiten Nutzfahrzeuge und Kraftfahrzeuganhänger. Der Meldungszeitpunkt der Statistik wird als repräsentativ für ein Kalenderjahr angenommen. Die unterjährige An- und Abmeldung von Fahrzeugen sowie Steuerbefreiungen und der Wegfall von Steuerbefreiungen sind unter dieser Annahme be-

rücksichtigt. Die mit der zeitlichen Zuordnung einhergehende Ungenauigkeit wird als vernachlässigbar eingeschätzt. Damit liegen Zeitreihen für die Jahre 2009 bis 2013 vor. Aufgrund einer Umstellung der Geschäftsstatistik stehen derzeit keine neueren Daten zur Verfügung.

Die Geschäftsstatistik zur Kraftfahrzeugsteuer weist für die Anzahl an steuerbefreiten und steuerpflichtigen Fahrzeugen mehrere Differenzierungsdimensionen auf. Grundsätzlich liegt eine Differenzierung nach Nutzfahrzeug- bzw. Kraftfahrzeuganhängertyp und nach zulässigem Gesamtgewicht vor. Zudem sind die steuerbefreiten Fahrzeuge nach ihrer Rechtsgrundlage (§ 3 Nr. 7 und § 3 Nr. 6 KraftStG) unterteilt. Die steuerpflichtigen und die gesamten steuerbefreiten Nutzfahrzeuge werden zusätzlich nach den in § 9 (1) Nr. 4 KraftStG unterschiedenen Schadstoff- bzw. Geräuschklassen differenziert. Eine getrennte Ausweisung dieser vier Klassen für die nach § 3 Nr. 7 KraftStG steuerbefreiten Nutzfahrzeuge erfolgt nicht, wodurch für den Tatbestand 19 Annahmen für die Zuordnung der hypothetischen Steuerbeträge notwendig sind. Es werden die Nutzfahrzeugtypen Lastkraftwagen, Zugkraftwagen und sonstige Nutzfahrzeuge sowie die Kraftfahrzeuganhängertypen normale Anhänger, Sattelanhänger und Zentralachsanhänger unterschieden. Das zulässige Gesamtgewicht ist unterteilt in Gewichtsklassen mit einer Spannweite von 1.000 kg sowie zusätzlich eine offene Gewichtsklasse mit allen Fahrzeugen über 30.000 kg. Angesichts der auf 200 kg genauen Bemessung des Kraftfahrzeugsteuersatzes ergibt sich für die Tatbestände 19, 73, 75 und 76 zwangsläufig eine gewisse Ungenauigkeit innerhalb der Gewichtsklassen. Zudem fehlen Informationen über die Anzahl der nach § 3 Nr. 7 KraftStG steuerbefreiten landwirtschaftlichen Nutzfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von unter 3.500 kg, was für den Tatbestand 19 die Notwendigkeit zusätzlicher Annahmen bedeutet. Die Anzahl der Anhängerzuschläge nach § 10 KraftStG liegt differenziert nach Nutzfahrzeugtyp vor. Die aktuellste verfügbare Abstufung nach den sechs Gewichtsklassen, die für die Referenzregelung maßgeblich sind, bezieht sich auf das Jahr 2008. Die Gewichtsklassen orientieren sich am zulässigen Gesamtgewicht des schwersten steuerbefreiten Kraftfahrzeuganhängers.

Im bisherigen Quantifizierungsverfahren wird jeder Gewichtsklasse ein hypothetischer Steuerbetrag auf Basis des durchschnittlichen zulässigen Gesamtgewichts sowie, falls notwendig, der durchschnittlichen Verteilung der Fahrzeuge nach Schadstoff- und Geräuschklassen unterstellt. Der Grundgedanke dieses Ansatzes wird mit leichten Modifikationen und, nach Möglichkeit, höherem Differenzierungsgrad beibehalten. Das bisherige Quantifizierungsverfahren nimmt für die Jahre 2014 bis 2018 unveränderte Fallzahlen und Steuermindereinnahmen gegenüber 2013 an. Dies ist angesichts des langen Prognosehorizonts und der dynamischen Entwicklungen im Kraftfahrzeugbestand als bedeutender Nachteil des bisherigen Quantifizierungsansatzes zu bewerten.

Mit den statistischen Veröffentlichungen des Kraftfahrt-Bundesamtes zu Fahrzeugbestand (Kraftfahrt-Bundesamt 2010a-2017a) und Fahrzeugzulassungen (Kraftfahrt-Bundesamt

2011b-2017b) auf Basis des Zentralen Fahrzeugregisters stehen detaillierte und zuverlässige Indikatoren zur Entwicklung der einzelnen Nutzfahrzeug- und Anhängertypen von 2010 bis 2017 zur Verfügung. Die zukünftige Entwicklung der Anzahl der steuerbefreiten Fahrzeuge über das Jahr 2013 hinaus wird fortgeschrieben. Dabei wird die vergangene Entwicklung des jährlichen Anteils der steuerbefreiten Fahrzeuge an allen zugelassenen Fahrzeugen im Zeitraum 2010 bis 2013 berücksichtigt. Grundlage dieser Fortschreibung ist der Anteil der steuerbefreiten an den zugelassenen Fahrzeugen, differenziert nach deren jeweils verfügbaren relevanten Merkmalen wie Fahrzeugtyp und Schadstoff- bzw. Geräuschklasse. Die auf 1.000 kg genauen Gewichtsklassen werden für die Fortschreibung in vier Gruppen aggregiert, welche die Fahrzeuge von 0 bis 10.000 kg, 10.001 bis 20.000 kg, 20.001 bis 30.000 kg und ab 30.001 kg zusammenfassen. In der Entwicklung dieser Steuerbefreiungsquoten lässt sich in den meisten Fällen ein eindeutiger linearer Trend erkennen, sodass, trotz der geringen Zahl von lediglich vier Datenpunkten, eine Trendfortschreibung der Steuerbefreiungsquoten bis 2020 als bestmögliche Annahme mit entsprechender Unsicherheit erachtet wird. Für steigende Steuerbefreiungsquoten werden lineare Trends angenommen. Sinkende Steuerbefreiungsquoten werden hingegen durch einen exponentiellen Trend fortgeschrieben, um eine abflachende Annäherung der Ausschöpfung an Null abzubilden.

Die Anzahl der steuerbefreiten Kraftfahrzeuge in den Jahren 2014 bis 2020 ergibt sich aus der Multiplikation der fortgeschriebenen Steuerbefreiungsquote mit der Anzahl der zugelassenen Fahrzeuge. Für die Jahre 2018 bis 2020 wird hierzu zusätzlich die Anzahl der zugelassenen Fahrzeuge auf Basis der Anzahl der zugelassenen Fahrzeuge in den Jahren 2010 bis 2017 linear fortgeschrieben. Hieraus ergeben sich für die vier nach Gewichtsklassen aggregierten Gruppen Wachstumsraten, welche unter Berücksichtigung der Anzahl der steuerbefreiten Fahrzeuge im Jahr 2013 und differenziert nach den einzelnen Gewichtsklassen dieser Gruppen, zur prognostizierten Anzahl der steuerbefreiten Fahrzeuge für die Jahre 2014 bis 2020 führen. Aufgrund des langen Prognosehorizonts, der wenigen Datenpunkte für eine Trendfortschreibung und der gleichzeitig dynamischen Entwicklungen im Fahrzeugbestand wird von einer reinen Trendfortschreibung der Vergangenheitswerte abgesehen. Stattdessen wird der vergleichsweise stabile Zusammenhang zwischen der Größe des Fahrzeugbestands und der Anzahl der steuerbefreiten Fahrzeuge als maßgebliche Kenngröße für die jeweilige Entwicklung der Steuermindereinnahmen angenommen.

Die unbekannte Verteilung der nach § 3 Nr. 7 KraftStG steuerbefreiten Nutzfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht über 3.500 kg nach Schadstoff- und Geräuschklassen wird abgeleitet aus der entsprechenden Verteilung aller in der Geschäftsstatistik zur Kraftfahrzeugsteuer ausgewiesenen steuerbefreiten Nutzfahrzeuge, differenziert nach Fahrzeugtyp, Gewichtsklasse und Steuerjahr. Die absoluten Zahlen der Nutzfahrzeuge der Schadstoffklasse S1, der Geräuschklasse G1 sowie der Sonstigen (Altfahrzeuge) werden auf Basis der jeweiligen Trends in den Jahren 2009 bis 2013 differenziert nach Gewichtsklassen bis ins Jahr 2020 linear fortgeschrieben. Für die Fortschreibung der Schadstoffklasse S2 wird das im

vorherigen Absatz beschriebene an der Bestandsentwicklung orientierte Verfahren angewandt, was zu einem im Zeitverlauf zunehmenden Anteil der Fahrzeuge in Schadstoffklasse S2 führt. Auf Basis dieser Verteilung von Schadstoff- und Geräuschklassen ergibt sich für jeden Fahrzeugtyp ein nach Gewichtsklasse und Steuerjahr differenzierter durchschnittlicher Steuerbetrag. Dieser weicht zum Teil erheblich von den Steuerbeträgen des pauschalen Ansatzes, der für die Schätzung der Steuermindereinnahmen im 26. Subventionsbericht Anwendung fand, ab.

Die fehlenden Informationen über die Anzahl der nach § 3 Nr. 7 KraftStG steuerbefreiten Nutzfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht bis 3.500 kg wurden bisher ersetzt, indem die Steuerbefreiungsquote der Nutzfahrzeuge über 3.500 kg auf die Differenz aus steuerbefreiten Nutzfahrzeugen über 3.500 kg und allen, von Haltern aus Land- und Forstwirtschaft oder Fischerei beim Kraftfahrt-Bundesamt zugelassenen, Nutzfahrzeugen übertragen wird. Aufgrund systematischer Differenzen zwischen den Statistiken wird dieser Ansatz im Rahmen der vorliegenden Quantifizierungen nicht angewendet. Stattdessen wird eine differenzierte Vorgehensweise, unter Berücksichtigung des Bestands an land- und forstwirtschaftlichen Zugmaschinen, gewählt. Diese führt im Ergebnis zu einer höheren Fallzahl an steuerbefreiten Fahrzeugen.

## 2. Hinweise zu den Quantifizierungsergebnissen

Steuervergünstigungen sind Ausnahmen von der Steuerregel, die zu Steuermindereinnahmen für die öffentliche Hand führen. Um die Steuermindereinnahmen beziffern zu können, ist daher zunächst die Steuerregel zu identifizieren um von dieser die Ausnahmeregelung, in Form der Steuervergünstigung, abzugrenzen. Aufgrund der Komplexität und Wandlung von Steuerregeln im Zeitverlauf besteht eine eindeutige Bestimmung dieser allgemeinen Steuerregel häufig nicht, wodurch eine explizite Formulierung notwendig ist. Dadurch ergibt sich die Definition der jeweiligen *Benchmark*-Steuer, welche die Referenz für die Quantifizierung der Steuermindereinnahmen darstellt (Thöne et al. 2009). Die fünf Subventionstatbestände 19, 73, 74, 75 und 76 implizieren dabei jedoch zwei grundlegende Herausforderungen für die Quantifizierung, die im Folgenden genauer erläutert werden.

Die erste Herausforderung ergibt sich bei der Identifikation der jeweiligen Steuerregel und ihrer Ausnahme für die Tatbestände 74, 75 und 76. Obwohl sie eher als Steuerrechtsänderungen aufgefasst werden sollten, werden sie im vorliegenden Bericht wie Steuervergünstigungen behandelt und quantifiziert. Alle drei Tatbestände beziehen sich auf eine Absenkung der Kraftfahrzeugsteuer für Fahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht oberhalb eines spezifischen Schwellenwertes. Ihre grundlegende Steuerregel lässt sich darauf reduzieren, dass die Kraftfahrzeugsteuer von Nutzfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern mit zunehmendem Gesamtgewicht des Fahrzeugs steigt. Es lassen sich drei Argumente finden, welche die Existenz einer Höchststeuer als zusätzliches Element der Steuerregel nahelegen,

die ab einem bestimmten zulässigen Gesamtgewicht des Fahrzeugs greift. Erstens wird der Tatbestand 76 im aktuellen Subventionsbericht wörtlich als „Absenkung der Höchststeuer [...] um jeweils rund 109 €“ (Bundesministerium der Finanzen 2017) beschrieben. Zweitens bestand die Höchststeuer oder eine vergleichbare Regelung für alle drei Tatbestände bereits zum Zeitpunkt der Neufassung des KraftStG am 1. April 1994. Und drittens beschreibt der Gesetzestext die Regelung der entsprechenden Höchststeuern jeweils im direkten Kontext der übrigen Steuerregel. Demgegenüber finden sich ebenfalls Argumente gegen die Berücksichtigung einer Höchststeuer innerhalb der Steuerregel. So stellt die mit der Achslast steigende Beanspruchung der Straßeninfrastruktur eine Höchststeuer als Steuerregel in Frage. Zudem werden von der Höchststeuer diejenigen Wirtschaftszweige begünstigt, für die das zulässige Gesamtgewicht der Fahrzeuge überproportional hoch ist. Das betrifft vor allem Unternehmen im Bereich Verkehr und Lagerei, sowie in etwas moderaterer Ausprägung die Land- und Forstwirtschaft, die Fischerei, den Bergbau mit der Gewinnung von Steinen und Erden, die Wasserversorgung, die Abwasser- und Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen (vgl. Kraftfahrt-Bundesamt 2017c). Eine umfassende inhaltliche Diskussion der Steuerregel kann an dieser Stelle jedoch nicht stattfinden. Inwieweit alternative *Benchmarks*, die nicht nur den letzten Rechtsstand vor einer bestimmten Steuerrechtsänderung als Referenz annehmen, sondern die inhaltliche Zielsetzung und Ausgestaltung der Steuer bei der Identifikation der Steuerregel berücksichtigen, zu abweichenden fiskalischen Effekten führen würden, bedarf weiterer Untersuchungen.

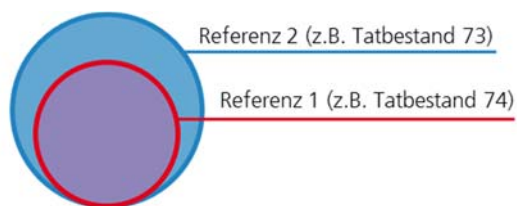
Für eine einheitliche und eindeutige Quantifizierung der Tatbestände ist jedoch eine Steuerregel zu definieren, die im Rahmen der Quantifizierung der Steuermindereinnahmen referenziert werden kann. Im Sinne der Konsistenz werden für die drei betroffenen Tatbestände die Höchststeuern des jeweils letzten Rechtsstandes als Element der Steuerregel definiert. Tatbestand 74 umfasst die Absenkung des gewichtsbezogenen Anhängerzuschlags auf einheitlich 373,24 Euro. Bis 1. September 2007 beinhaltete § 10 (3) KraftStG einen nach dem zulässigen Gesamtgewicht des schwersten Kraftfahrzeuganhängers gestaffelten Anhängerzuschlag. Als Steuerregel wird der bis zu einem Gesamtgewicht von 18.000 kg zunehmende Anhängerzuschlag interpretiert. Die Pauschalierung des Anhängerzuschlags stellt damit die Ausnahme von der Regel dar, welche zu Steuermindereinnahmen führt. Tatbestand 75 definiert die Absenkung der Höchststeuer für Kraftfahrzeuganhänger nach § 9 (1) Nr. 5 KraftStG auf 373,24 Euro. Die Steuerregel besagt, dass die Jahressteuer für Kraftfahrzeuganhänger für je 200 kg Gesamtgewicht oder einen Teil davon 7,46 Euro beträgt, den Höchstbetrag von 894,76 Euro, nach Rechtsstand bis 1. Juli 2007, jedoch nicht überschreitet. Ganz ähnlich definiert Tatbestand 76 die Absenkung der Höchststeuer für Nutzfahrzeuge nach § 9 (1) Nr. 4 KraftStG, allerdings zusätzlich differenziert nach vier verschiedenen Emissionsklassen. Die *Benchmark*-Steuern werden somit für beide Tatbestände inklusive der jeweiligen Höchststeuern nach altem Recht definiert.



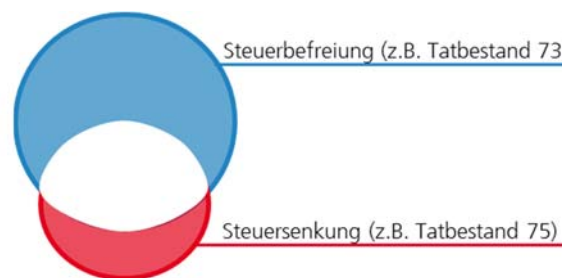
Die zweite Herausforderung besteht darin, dass Steuerfälle von jeweils mehr als einem Subventionstatbestand der Kraftfahrzeugsteuer betroffen sein können. Die Auswirkungen dieser Überschneidung von Steuervergünstigungen werden im Folgenden als Interaktionseffekt bezeichnet und hinsichtlich zwei verschiedener Arten differenziert. Auch unter den vereinfachenden Annahmen des *revenue-foregone*-Ansatzes ist eine Berücksichtigung von Interaktionseffekten geboten, da sie ausschließlich von den Definitionen der betroffenen Tatbestände abhängig sind.

Die erste Art von Interaktionseffekt entsteht dann, wenn für dieselbe Steuervergünstigung zwei Tatbestände ausgewiesen werden, die sich im Wesentlichen nur in ihren *Benchmark*-Steuern unterscheiden. Ein Teil der tatsächlichen Steuermindereinnahmen wird durch die beiden Tatbestände doppelt berücksichtigt. Für die Quantifizierung der betroffenen Tatbestände 73 und 74 bedeutet das konkret, dass im Falle einer Aufhebung von Tatbestand 74 dessen Steuermindereinnahmen wegfielen und sich gleichzeitig die Steuermindereinnahmen durch Tatbestand 73 um die Höhe der Steuermindereinnahmen von Tatbestand 74 verringerten. Gegenüber den real anfallenden Steuermindereinnahmen werden die quantifizierten Steuermindereinnahmen von Tatbestand 74 zusätzlich in Tatbestand 73 ausgewiesen, wodurch sie doppelt berücksichtigt werden. Im Rahmen des vorliegenden Berichts werden die beiden Tatbestände daher ausschließlich unter ausdrücklichem Hinweis auf den vorliegenden Interaktionseffekt quantifiziert. Eine naheliegende Lösungsmöglichkeit wäre die Zusammenfassung der sich überschneidenden Tatbestände. Eine schematische Darstellung des aufgezeigten Zusammenhangs findet sich in Abbildung II-1, wobei die doppelt ausgewiesenen Steuermindereinnahmen der violetten Fläche entsprechen.

**Abbildung II-1: Doppelte Berücksichtigung von Steuermindereinnahmen**



**Abbildung II-2: Nichtberücksichtigung von Steuermindereinnahmen**



Als folgenreicher wird die zweite Art der Interaktionseffekte erachtet, deren Nichtberücksichtigung zu einem geringeren Quantifizierungsergebnis der Steuermindereinnahmen führt und dadurch die Bewertung der betroffenen Subventionstatbestände verzerren kann. Dieser Interaktionseffekt entsteht, wenn für mindestens einen Steuerfall sowohl eine Steuersenkung als auch eine Steuerbefreiung oder Nichterhebung der Steuer desselben Steuerstatbestandes gilt. Die Reihenfolge der Einführung der beiden Steuervergünstigungen ist für

den Interaktionseffekt unerheblich. Die bisherige Vorgehensweise der Quantifizierung berücksichtigte stets nur eine der beiden Steuervergünstigungen und nahm entsprechend als jeweilige *Benchmark*-Steuer den bereits steuervergünstigten Steuerfall an. Zur theoretisch denkbaren Maximalausprägung des Interaktionseffekts kommt es, wenn ein Fahrzeug durch zwei verschiedene Subventionstatbestände jeweils vollständig von der Kraftfahrzeugsteuer ausgenommen ist. Für keinen der beiden Tatbestände würden in diesem Fall Steuermindereinnahmen ausgewiesen werden, obwohl eine Ausnahme von der *Benchmark*-Steuer vorliegt. Die unberücksichtigten Steuermindereinnahmen sind durch die weiße Schnittmenge der beiden Flächen in Abbildung II-2 visualisiert. Sie werden in keinem der betroffenen Tatbestände berücksichtigt. Beide Tatbestände müssten abgeschafft werden, um die bisher unberücksichtigten Steuermindereinnahmen zu verhindern. Die Abschaffung nur eines Tatbestandes hätte hingegen ein Anwachsen des anderen Tatbestandes um die Steuermindereinnahmen des Interaktionseffekts zur Folge. Von dieser Art des Interaktionseffekts sind zum einen alle Fahrzeuge betroffen, die einerseits durch die Absenkung der Höchststeuern auf Nutzfahrzeuge (Tatbestand 76) oder Kraftfahrzeuganhänger (Tatbestand 75) und andererseits durch die Steuerbefreiung auf landwirtschaftliche Fahrzeuge (Tatbestand 19) profitieren. Zum anderen sind diejenigen Kraftfahrzeuganhänger betroffen, deren Kraftfahrzeugsteuer durch die Absenkung der Höchststeuer (Tatbestand 75) reduziert ist und gleichzeitig nach § 10 (1) KraftStG nicht erhoben wird (Tatbestand 73).

### **3. Steuervergünstigungen in der Kraftfahrzeugsteuer**

#### **a) Tatbestand 73: Nichterhebung der Steuer für Kraftfahrzeuganhänger**

Mit dem Ziel, eine Entlastung für überzählige Anhänger zu schaffen und einen Beitrag zur Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen zu leisten, wird die Steuer für Kraftfahrzeuganhänger (ausgenommen Wohnwagenanhänger) nicht erhoben, wenn die Anhänger ausschließlich hinter Kraftfahrzeugen (ausgenommen Krafträder und Personenkraftwagen) mitgeführt werden, für die zusätzlich zur Regelbesteuerung ein Anhängerzuschlag entrichtet wird (Bundesministerium der Finanzen 2017). Die Rechtsgrundlage für diesen Tatbestand basiert auf § 10 KraftStG. Das optimale Vorgehen zur Quantifizierung besteht in der Erfassung der bewilligten Anträge auf Nichterhebung der Steuer für das Halten von Kraftfahrzeuganhängern nach § 10 (1) KraftStG und dem jeweils vermiedenen gewichtsabhängigen Steuerbetrag nach § 9 (1) Nr. 5 KraftStG. Die Höhe der Steuermindereinnahmen verringert sich um die nach § 10 (3) KraftStG erhobenen Steuereinnahmen des Anhängerzuschlags. Diese Steuereinnahmen ermitteln sich aus der Anzahl der nach § 10 (2) KraftStG erhobenen Anhängerzuschläge und dem Anhängerzuschlagssatz nach § 10 (3) KraftStG in Höhe von 373,24 Euro. Für eine bestmögliche Prognose der zukünftigen Steuermindereinnahmen sind verlässliche Zeitreihen zur Anzahl der bewilligten Anträge auf Nichterhebung der Steuer nach § 10 (1)

KraftStG, den jeweils vermiedenen gewichtsabhängigen Steuerbeträgen nach § 9 (1) Nr. 5 KraftStG sowie der Anzahl der bewilligten Anträge des Anhängerzuschlags nach § 10 (3) KraftStG notwendig.

**Tabelle II-1: Quantifizierung der Fallzahlen und Steuermindereinnahmen durch Tatbestand 73**

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Steuermindereinnahmen in Mio. €</b>					
normale Anhänger	13	13	12	12	12
Sattelanhänger	82	87	89	92	95
Zentralachsanhänger	5	4	4	4	4
<b>Anhänger insgesamt</b>	<b>100</b>	<b>104</b>	<b>106</b>	<b>108</b>	<b>111</b>
Anhängerzuschlag	-52	-54	-55	-56	-57
<b>Gesamteffekt (rd.)</b>	<b>50</b>	<b>50</b>	<b>50</b>	<b>50</b>	<b>55</b>
<b>Fallzahl in Tsd.</b>					
normale Anhänger	36	35	34	33	33
Sattelanhänger	221	233	239	247	255
Zentralachsanhänger	14	13	13	13	13
<b>Anhänger insgesamt</b>	<b>271</b>	<b>281</b>	<b>287</b>	<b>293</b>	<b>300</b>
<b>Anhängerzuschlag</b>	<b>139</b>	<b>144</b>	<b>147</b>	<b>150</b>	<b>154</b>

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Statistischen Mitteilungen des Kraftfahrt-Bundesamtes FZ 25 (2010-2017) und der Geschäftsstatistik zur Kraftfahrzeugsteuer des Bundesministeriums der Finanzen; Abweichungen durch Rundungen möglich

Für die Berechnung der Steuermindereinnahmen durch die Nichterhebung der Steuer für Kraftfahrzeuganhänger ist die Fallzahl der bewilligten Anträge nach § 10 (1) KraftStG und nach § 10 (2) KraftStG ausschlaggebend. Somit ist die Prognose der Steuermindereinnahmen insbesondere von der Entwicklung der Fallzahlen abhängig. Die nach normalen Anhängern, Sattelanhängern und Zentralachsanhängern differenzierte Fortschreibung der betroffenen Kraftfahrzeuganhänger bildet die unterschiedliche Entwicklung zwischen den Anhängertypen ab. Für normale Anhänger und Zentralachsanhänger wird ein leicht negativer Trend der Fallzahlen erwartet, wohingegen ein positiver Trend der Fallzahlen für Sattelanhänger prognostiziert wird. Das besonders starke Wachstum der Zahl der Sattelanhänger über 30.000 kg führt zu steigenden Mindereinnahmen. Auf die Fallzahlen des Anhängerzuschlags wird die Wachstumsrate der Anzahl der Kraftfahrzeuganhänger, deren Kraftfahrzeugsteuer nach § 10 KraftStG nicht erhoben wird, angewendet. Dies führt in 2018 zu geschätzten 287 Tsd. Kraftfahrzeuganhängern, für die keine Kraftfahrzeugsteuer erhoben wird, und 147 Tsd. Zugfahrzeugen mit Anhängerzuschlag. Die auf diesen Fallzahlen beruhenden Steuermindereinnahmen belaufen sich auf rund 50 Mio. Euro. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus 106 Mio. Euro Steuermindereinnahmen durch die Nichterhebung der Kraftfahrzeugsteuer für die Kraftfahrzeuganhänger und den 55 Mio. Euro Steuereinnahmen

für den Anhängerzuschlag (siehe Tabelle II-1). Die Abschaffung der Nichterhebung der Steuer nach Tatbestand 73 würde demnach im Jahr 2018 zu Steuer Mehreinnahmen in Höhe von 50 Mio. Euro führen. Würde ebenfalls die Absenkung der Höchststeuer für Anhänger auf 373,24 Euro in Tatbestand 75 aufgehoben werden, entstünden zusätzlich zum direkten Effekt der 75 Mio. Euro aus Tatbestand 75 weitere Steuer Mehreinnahmen in Höhe von 135 Mio. Euro (Interaktionseffekt, siehe Kapitel 2).

Gegenüber dem 26. Subventionsbericht weichen die quantifizierten Steuer mindereinnahmen für Tatbestand 73 im Jahr 2018 um rund 5 Mio. Euro ab. Diese Differenz ergibt sich aus der differenzierteren Methode zur Fortschreibung der Fallzahl.

Bei der Sonderregelung für Kraftfahrzeuganhänger fällt Erfüllungsaufwand bezogen auf die Informationspflichten an. Die Nichterhebung der Steuer für Kraftfahrzeuganhänger nach § 10 (1) KraftStG wird nur auf Antrag gewährt. Der Antrag kann anlässlich der Zulassung (Neuzulassung, Wiederzulassung) bei der Zulassungsstelle oder direkt beim Hauptzollamt gestellt werden. Der Antrag muss nur einmalig gestellt werden. Erst bei Änderung der Voraussetzungen ist ein erneuter Antrag zu stellen. Der Antrag umfasst ein einseitiges Formular „Antrag auf Steuerbefreiung für Anhänger oder Festsetzung eines Anhängerzuschlags nach § 10 KraftStG“ und ein Merkblatt „Sonderregelungen für Kraftfahrzeuganhänger (§ 10 Abs. 1 und 2 KraftStG)“. Da keine Informationen darüber vorliegen, wie hoch die Anzahl an Anträgen im Jahr ist, wird eine Annahme darüber getroffen, wie viele Jahre ein Antrag durchschnittlich Bestand hat, bevor er geändert oder widerrufen wird. Dies geschieht unter Berücksichtigung von Kennzahlen des Zentralen Fahrzeugregisters des Kraftfahrt-Bundesamtes über das Verhältnis der Fahrzeugbestände zur Zahl an Neuzulassungen und Besitzumschreibungen für die einzelnen Fahrzeugtypen. Es wird die Annahme getroffen, dass pro Jahr für jeden sechsten der Kraftfahrzeuganhänger ein Antrag auf Nichterhebung der Steuer gestellt wird, was 48 Tsd. Anträge im Jahr 2018 ergibt. Zusätzlich ist der Aufwand des Antrags für den Anhängerzuschlag zu berücksichtigen. Da dieser ebenfalls von jedem Besitzer nur einmalig zu stellen ist, wird, unter Berücksichtigung des Verhältnisses von Fahrzeugen im Bestand zu Neuzulassungen und Umschreibungen, die Annahme getroffen, dass jährlich für ein Zehntel der angegebenen Fallzahlen an Anhängerzuschlägen ein Antrag eingereicht wird und somit 15 Tsd. Anträge pro Jahr gestellt werden. Unter diesen Annahmen ist mit jährlich 63 Tsd. Anträgen zu rechnen. Der Personalaufwand für die Wirtschaft wird auf 32 Euro pro Antrag geschätzt, was unter Berücksichtigung der jährlich gestellten Anträge in der Summe einem Erfüllungsaufwand von ca. 2,0 Mio. Euro entspricht. Zudem wird der Personalaufwand für die Verwaltung in Höhe von 19 Euro pro Antrag geschätzt, womit sich ein Erfüllungsaufwand von 1,2 Mio. Euro ergibt. Es fällt kein Sachaufwand für diesen Tatbestand an.

**b) Tatbestand 74: Absenkung des gewichtsbezogenen Anhängerzuschlags auf einheitlich 373,24 Euro**

Der Tatbestand 74 umfasst die einheitliche Absenkung des gewichtsbezogenen Anhängerzuschlags auf den Betrag der vormals niedrigsten Gewichtsstufe (Bundesministerium der Finanzen 2017). Die Rechtsgrundlage für diesen Tatbestand beruht auf § 10 (3) KraftStG, wonach der Anhängerzuschlag für die Dauer eines Jahres 373,24 Euro beträgt und nach § 10 (2) KraftStG auf schriftlichen Antrag erhoben wird. Das optimale Vorgehen zur Quantifizierung der Steuermindereinnahmen besteht in der vollen Erhebung der bewilligten Anträge zum Anhängerzuschlag nach § 10 (2) KraftStG mit zusätzlicher Angabe des verkehrsrechtlich zulässigen Gesamtgewichts. Auf Basis dieser Daten ist einerseits mit den einheitlichen 373,24 Euro und andererseits mit dem gewichtsbezogenen Steuersatz der je Fahrzeug zu zahlende Anhängerzuschlag zu rechnen und über alle Anträge aufzuaddieren. Die Differenz dieser beiden Größen ergibt die Steuermindereinnahmen. Für eine bestmögliche Prognose der zukünftigen Steuermindereinnahmen sind verlässliche Zeitreihen zur Entwicklung der Fallzahlen an Anhängerzuschlägen mit Angabe des verkehrsrechtlich zulässigen Gesamtgewichts des schwersten Kraftfahrzeuganhängers notwendig.

**Tabelle II-2: Höhe des Anhängerzuschlags nach § 10 (3) KraftStG**

Verkehrsrechtlich zulässiges Gesamtgewicht	Anhängerzuschlag in Euro nach § 10 (3) KraftStG	
	28.08.2002 - 01.09.2007	Ab 01.09.2007
nicht mehr als 10.000 kg	373,24	373,24
10.001 - 12.000	447,89	373,24
12.001 - 14.000	522,54	373,24
14.001 - 16.000	597,19	373,24
16.001 - 18.000	671,84	373,24
mehr als 18.000	894,76	373,24

Die Quantifizierung der Steuermindereinnahmen durch Tatbestand 74 basiert auf der Verteilung nach den Gewichtsklassen der im Jahr 2008 bewilligten Anträge auf Anhängerzuschlag. Zum einen wird die Summe der bewilligten Anträge nach § 10 (2) KraftStG mit einheitlich 373,24 Euro multipliziert. Zum anderen wird die Summe der bewilligten Anträge nach § 10 (2) KraftStG anhand der Verteilung von Gewichtsklassen aus dem Jahr 2008 aufgeteilt und mit dem Steuerbetrag aus der jeweiligen Gewichtsklasse multipliziert. Der bis zum 1. September 2007 nach § 10 (2) KraftStG gültige gewichtsbezogene Steuersatz ist Tabelle II-2 zu entnehmen. Die Differenz dieser beiden Werte ergibt die Höhe der Steuermindereinnahmen des Tatbestands. Für die Schätzung der zukünftigen Steuermindereinnahmen wird die Anzahl der Anhängerzuschläge nach § 10 (2) KraftStG anhand den Annahmen zur Entwicklung der Anzahl der steuerbefreiten Anhänger fortgeschrieben. Gegenüber 2013 wird ein leicht ansteigender Trend der Fallzahlen angenommen. Im Jahr 2018 wird mit 145 Tsd. steuerbegünstigten Zugfahrzeugen gerechnet, durch die Steuermindereinnahmen in Höhe von 65 Mio. Euro entstehen (siehe Tabelle II-3).

**Tabelle II-3: Quantifizierung der Fallzahlen und Steuermindereinnahmen durch Tatbestand 74**

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Steuermindereinnahmen in Mio. €</b>	60	65	65	65	65
<b>Fallzahl in Tsd.</b>	137	142	145	148	152

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Statistischen Mitteilungen des Kraftfahrt-Bundesamtes FZ 25 (2010-2017) und der Geschäftsstatistik zur Kraftfahrzeugsteuer des Bundesministeriums der Finanzen

Damit werden 10 Mio. Euro mehr Steuermindereinnahmen als im 26. Subventionsbericht des Bundesministeriums der Finanzen für Tatbestand 74 geschätzt. Diese Abweichung begründet sich in der differenzierteren Fortschreibung der Fallzahl im vorliegenden Ansatz.

Es wird mit keinem nennenswerten Erfüllungsaufwand gerechnet.

**c) Tatbestand 75: Absenkung der Höchststeuer für Anhänger auf 373,24 Euro**

Die Absenkung der Höchststeuer für Anhänger auf 373,24 Euro stellt eine weitere Maßnahme zur Entlastung des inländischen Transportgewerbes und zum Beitrag der Harmonisierung von Wettbewerbsbedingungen im europäischen Güterkraftverkehr dar (Bundesministerium der Finanzen 2017). Die Rechtsgrundlage für den Tatbestand 75 beruht auf § 9 (1) Nr. 5 KraftStG, wonach für Kraftfahrzeuganhänger für je 200 kg Gesamtgewicht oder einen Teil davon 7,46 Euro Steuer fällig wird. Die nach § 9 (1) Nr. 5 KraftStG definierte Höchstgrenze wurde von 894,76 Euro auf 373,24 Euro abgesenkt. Das optimale Vorgehen zur Quantifizierung des Tatbestandes besteht in der vollen Erhebung der steuerpflichtigen Anhänger mit dem jeweiligen zulässigen Gesamtgewicht. Entsprechend dem zulässigen Gesamtgewicht wird der nach § 9 (1) Nr.5 KraftStG zu erhebende Steuersatz ermittelt und die zu zahlende Steuer über alle steuerpflichtigen Anhänger berechnet. Für eine bestmögliche Prognose der zukünftigen Steuermindereinnahmen nach § 9 (1) Nr. 5 KraftStG sind verlässliche Zeitreihen zur Entwicklung der Fallzahlen an steuerpflichtigen Anhänger mit genauer Angabe des zulässigen Gesamtgewichts notwendig.

Zur Quantifizierung der Steuermindereinnahmen durch Tatbestand 75 wird jeder steuerpflichtige Anhänger, getrennt nach den Anhängertypen normale Anhänger, Sattelanhänger und Zentralachsanhänger, mit dem seiner Gewichtsklasse entsprechenden Steuersatz multipliziert. Dies geschieht einmal unter Berücksichtigung der alten Höchstgrenze und einmal unter Berücksichtigung der neuen Höchstgrenze. Die Differenz dieser beiden Größen stellt die Steuermindereinnahmen des Tatbestandes dar. Die Fortschreibung der Fallzahlen, getrennt nach Anhängertyp und Gewichtsklassen, zeigt einen insgesamt ansteigenden Trend für alle drei Anhängertypen. Bei normalen Anhängern und Zentralachsanhängern steigt die Zahl der steuerbegünstigten Anhänger mit einem zulässigen Gesamtgewicht bis 30.000 kg. Die im Zeitverlauf abnehmende Zahl der Anhänger über 30.000 kg macht hingegen nur einen geringen Anteil der Anhänger aus. Bei den Sattelanhängern ist ein umgekehrter Trend

zu erkennen. Hier nimmt die Zahl der steuerbegünstigten Anhänger unter 30.000 kg leicht ab, die Zahl der Anhänger über 30.000 kg, als anteilig größte Gruppe, jedoch stark zu. Diese Entwicklung des Anhängerbestands führt zukünftig zu einem Anstieg der Steuermindereinnahmen. Für 2018 werden 5.806 Tsd. steuerpflichtige Anhänger geschätzt. Darunter befinden sich 203 Tsd. Anhänger, die von der Absenkung der Höchststeuer begünstigt werden und Steuermindereinnahmen in Höhe von 75 Mio. Euro bewirken (siehe Tabelle II-4). Die Aufhebung des Tatbestands 75 würde somit im Jahr 2018 zu Steuerermehreinnahmen in Höhe von 75 Mio. Euro führen. Bei gleichzeitiger Abschaffung der Nichterhebung der Steuer für Kraftfahrzeuganhänger (Tatbestand 73), was 50 Mio. Euro Steuerermehreinnahmen zur Folge hätte, würden die, durch diese Kombination dann steuerpflichtigen, 287 Tsd. Anhänger zusätzlich 135 Mio. Euro Steuerermehreinnahmen generieren (Interaktionseffekt, siehe Kapitel 2). Ein weiterer Interaktionseffekt entstünde, wenn parallel zu Tatbestand 75 die Steuerbefreiung zulassungspflichtiger Zugmaschinen und Sonderfahrzeuge sowie hinter diesen mitgeführte Anhänger (Tatbestand 19) aufgehoben würde. Neben den 465 Mio. Euro Mehreinnahmen des direkten Effekts der Abschaffung von Tatbestand 19 würden die, durch die Kombination der beiden Tatbestände 75 und 19, 160 Tsd. zusätzlich steuerpflichtigen Anhänger 45 Mio. Euro Steuerermehreinnahmen im Jahr 2018 bedeuten.

**Tabelle II-4: Quantifizierung der Fallzahlen und Steuermindereinnahmen durch Tatbestand 75**

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Steuermindereinnahmen in Mio. €</b>					
Normale Anhänger	20,6	20,9	21,1	21,3	21,7
Sattelanhänger	39,4	42,9	45,5	48,3	51,2
Zentralachsanhänger	8,5	8,6	8,7	8,8	9,0
<b>Gesamteffekt (rd.)</b>	<b>70</b>	<b>70</b>	<b>75</b>	<b>80</b>	<b>80</b>
<b>Fallzahl Steuerpflichtige in Tsd.</b>					
Normale Anhänger	2.068	2.124	2.171	2.217	2.264
Sattelanhänger	93	100	104	109	115
Zentralachsanhänger	3.362	3.454	3.531	3.607	3.684
<b>Steuerpflichtige insgesamt</b>	<b>5.523</b>	<b>5.678</b>	<b>5.806</b>	<b>5.934</b>	<b>6.063</b>
<b>Fallzahl Steuerbegünstigte in Tsd.</b>					
Normale Anhänger	69	70	71	72	73
Sattelanhänger	78	85	90	95	101
Zentralachsanhänger	42	42	42	43	44
<b>Steuerbegünstigte insgesamt</b>	<b>189</b>	<b>197</b>	<b>203</b>	<b>210</b>	<b>217</b>

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Statistischen Mitteilungen des Kraftfahrt-Bundesamtes FZ 25 (2010-2017) und der Geschäftsstatistik zur Kraftfahrzeugsteuer des Bundesministeriums der Finanzen; Abweichungen durch Rundungen möglich

Die Steuermindereinnahmen im Jahr 2018 für den Tatbestand 75 liegen 15 Mio. Euro über der Schätzung des 26. Subventionsberichts. Diese Abweichung entsteht durch die differenziertere Fortschreibung der Fallzahl steuerpflichtiger Anhänger im vorliegenden Ansatz.

Die Absenkung der Höchststeuer für Anhänger auf 373,24 Euro hat lediglich zur Folge, dass ein niedrigerer Steuersatz bei der Berechnung der Steuer berücksichtigt werden muss. Aus diesem Grund wird davon ausgegangen, dass der Erfüllungsaufwand für diesen Tatbestand vernachlässigbar gering ist.

**d) Tatbestand 76: Absenkung der Höchststeuer für schwere Nutzfahrzeuge aller Emissionsklassen um jeweils rund 109 Euro**

Die Kraftfahrzeugsteuer für schwere Nutzfahrzeuge, darunter Lastkraftwagen, Zugkraftwagen, Kraftomnibusse und sonstige Nutzfahrzeuge mit mehr als 3.500 kg verkehrsrechtlich zulässigem Gesamtgewicht wird auf das europarechtlich zulässige Mindestniveau abgesenkt (Bundesministerium der Finanzen 2017). Dies bedeutet eine Absenkung der Höchststeuer um rund 109 Euro für alle Nutzfahrzeuge in den vier Emissionsklassen. Die Rechtsgrundlage für diesen Tatbestand beruht auf § 9 (1) Nr. 4 KraftStG, in dem die Jahressteuer nach Schadstoffklasse und verkehrsrechtlich zulässigem Gesamtgewicht festgesetzt wird. Die im Tatbestand beschriebene Absenkung der Höchststeuer um rund 109 Euro wird in jeder der vier Emissionsklassen angewendet. Das optimale Vorgehen zur Quantifizierung des Tatbestandes besteht in der vollen Erhebung der steuerpflichtigen Nutzfahrzeuge, differenziert nach ihrer Emissionsklasse nach § 9 (1) Nr. 4 KraftStG und ihrem zulässigen Gesamtgewicht. Für eine bestmögliche Prognose der zukünftigen Steuermindereinnahmen sind verlässliche Zeitreihen zur Entwicklung der Fallzahlen mit detaillierten fahrzeugspezifischen Angaben notwendig.

Zur Quantifizierung der Steuermindereinnahmen durch Tatbestand 76 werden die steuerpflichtigen Nutzfahrzeuge entsprechend des Fahrzeugtyps, der Emissionsklasse und des zulässigen Gesamtgewichts fortgeschrieben. In der Fortschreibung der Steuerbegünstigten ist nur für Nutzfahrzeuge mit mindestens Schadstoffklasse S2, die nach § 9 (1) Nr. 4 a) KraftStG besteuert werden, ein positiver Trend zu verzeichnen. Ab einem zulässigen Gesamtgewicht von mehr als 12.200 kg profitieren Nutzfahrzeuge mit Schadstoffklasse S2 von der Absenkung der Höchststeuer. Die Gewichtsgrenze für eine Steuerbegünstigung liegt bei Nutzfahrzeugen der Schadstoffklasse S1 bei mehr als 15.400 kg, bei Nutzfahrzeugen der Geräuschkategorie G1 liegt sie bei mehr als 15.600 kg und bei allen Sonstigen liegt sie bei mehr als 16.000 kg zulässiges Gesamtgewicht. Für steuerbegünstigte Nutzfahrzeuge in den drei Emissionsklassen wird ein leichter Rückgang angenommen. Aufgrund des starken Anstiegs der Fallzahlen der Schadstoffklasse S2 wird der Rückgang der Fallzahlen in den drei anderen Emissionsklassen aufgehoben, was zu einer insgesamt steigenden Zahl an Steuerbegünstigten und damit zu steigenden Steuermindereinnahmen führt. Für 2018 bedeutet dies 443



Tsd. Nutzfahrzeuge, die durch die Absenkung der Höchststeuer im Rahmen von Tatbestand 76 begünstigt werden, was Steuermindereinnahmen in Höhe von 50 Mio. Euro zur Folge hat. Eine Abschaffung der Absenkung der Höchststeuer für schwere Nutzfahrzeuge aller Emissionsklassen würde demnach zu 50 Mio. Euro Steuernehreinnahmen im Jahr 2018 führen. Durch eine gleichzeitige Abschaffung der Steuerbefreiung zulassungspflichtiger Zugmaschinen und Sonderfahrzeuge (Tatbestand 19) würden als direkter Effekt Steuernehreinnahmen von 465 Mio. Euro generiert. Die Interaktion (siehe Kapitel 2) der beiden Tatbestände würde insgesamt 61 Tsd. Nutzfahrzeuge umfassen und zusätzliche Steuernehreinnahmen in Höhe von 10 Mio. Euro bedeuten.

**Tabelle II-5: Quantifizierung der Fallzahlen und Steuermindereinnahmen durch Tatbestand 76**

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Steuermindereinnahmen in Mio. €</b>					
a) Schadstoffklasse S2	45,8	47,0	47,8	48,6	49,3
b) Schadstoffklasse S1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
c) Geräuschklasse G1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
d) Sonstige (Altfahrzeuge)	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
<b>Gesamteffekt (rd.)</b>	<b>45</b>	<b>45</b>	<b>50</b>	<b>50</b>	<b>50</b>
<b>Fallzahl Steuerpflichtige in Tsd.</b>					
a) Schadstoffklasse S2	807,8	834,6	852,9	871,0	888,8
b) Schadstoffklasse S1	14,2	11,0	8,2	5,9	3,9
c) Geräuschklasse G1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
d) Sonstige (Altfahrzeuge)	87,3	79,1	71,7	69,0	70,3
<b>Steuerpflichtige insgesamt</b>	<b>909</b>	<b>925</b>	<b>933</b>	<b>946</b>	<b>963</b>
<b>Fallzahl Steuerbegünstigte in Tsd.</b>					
a) Schadstoffklasse S2	424,0	435,6	442,8	449,9	456,7
b) Schadstoffklasse S1	0,9	0,4	0,1	0,0	0,0
c) Geräuschklasse G1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
d) Sonstige (Altfahrzeuge)	1,6	0,8	0,3	0,3	0,3
<b>Steuerbegünstigte insgesamt</b>	<b>427</b>	<b>437</b>	<b>443</b>	<b>450</b>	<b>457</b>

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Statistischen Mitteilungen des Kraftfahrt-Bundesamtes FZ 25 (2010-2017) und der Geschäftsstatistik zur Kraftfahrzeugsteuer des Bundesministeriums der Finanzen; Abweichungen durch Rundungen möglich

Gegenüber der Schätzung des 26. Subventionsberichts ergibt sich eine Abweichung in Höhe von 5 Mio. Euro im Jahr 2018. Sie ist eine Folge der differenzierteren Fortschreibung der Fallzahl steuerpflichtiger Nutzfahrzeuge im vorliegenden Ansatz.

Der Subventionstatbestand hat zur Folge, dass lediglich für einen Teil der steuerpflichtigen Nutzfahrzeuge ein höherer Wert bei der Berechnung der Kraftfahrzeugsteuer nach § 9 (1)

Nr. 4 KraftStG anzusetzen ist. Aus diesem Grund ist davon auszugehen, dass weder für Unternehmen noch die öffentliche Verwaltung zusätzlicher Erfüllungsaufwand entsteht.

**e) Tatbestand 19: Steuerbefreiung für zulassungspflichtige Zugmaschinen und Sonderfahrzeuge sowie hinter diesen mitgeführte Anhänger (ausgenommen Sattelzugmaschinen und -anhänger)**

„Die genannten Fahrzeuge sind bei verkehrsrechtlich notwendiger Zulassung in voller Höhe begünstigt, solange sie ausschließlich in oder für land- und forstwirtschaftliche Betriebe i. S. des Steuerrechts zweckbestimmt verwendet werden. Art und Umfang der Benutzung öffentlicher Straßen sind unerheblich. Vorrangig zur Verrichtung von Arbeit außerhalb öffentlicher Straßen bestimmte Fahrzeuge und selbstfahrende Arbeitsmaschinen sind regelmäßig vom verkehrsrechtlichen Zulassungsverfahren ausgenommen. Sie sind damit bereits nach § 3 Nr. 1 KraftStG steuerbefreit und fallen nicht unter die Begünstigungsvorschrift des § 3 Nr. 7 KraftStG.“ (Bundesministerium der Finanzen 2017)

Die Rechtsgrundlage für den Tatbestand 19 beruht auf § 3 Nr. 7 KraftStG, wonach zulassungspflichtige Zugmaschinen und Sonderfahrzeuge sowie hinter diesen mitgeführte Anhänger (ausgenommen Sattelzugmaschinen und -anhänger) steuerbefreit sind. Das optimale Vorgehen zur Quantifizierung des Tatbestandes besteht in der vollen Erhebung der nach § 3 Nr. 7 KraftStG steuerbefreiten Anhänger, Zugmaschinen und Sonderfahrzeugen mit Angabe des zulässigen Gesamtgewichts sowie der Angabe der jeweiligen Emissionsklasse bei Zugmaschinen und Sonderfahrzeugen. Basierend auf diesen Angaben ist für jeden Anhänger der nach § 9 (5) KraftStG zu zahlende Steuerbetrag entsprechend des jeweiligen zulässigen Gesamtgewichts zu ermitteln. Das gleiche Vorgehen ist bei Nutzfahrzeugen unter Berücksichtigung von § 9 (4) KraftStG anzuwenden. Die Summe der so ermittelten Steuerbeträge über alle steuerbefreiten Anhänger, Zugmaschinen und Sonderfahrzeuge stellen die direkten Steuermindereinnahmen durch den Tatbestand 19 dar. Für eine bestmögliche Prognose der zukünftigen Steuermindereinnahmen nach § 3 Nr. 7 KraftStG sind verlässliche Zeitreihen zur Entwicklung der Fallzahlen von steuerbefreiten Anhänger, Zugmaschinen und Sonderfahrzeugen mit detaillierten fahrzeugspezifischen Angaben, wie dem zulässigen Gesamtgewicht, dem Fahrzeugtyp und der Emissionsklasse notwendig.

Für die Quantifizierung der Steuermindereinnahmen durch Tatbestand 19 wird zum einen die Fallzahl der steuerbefreiten Kraftfahrzeuganhänger nach § 3 Nr. 7 KraftStG, getrennt nach Anhängertyp und Gewichtsklasse, fortgeschrieben. Für normale Anhänger und Zentralachsanhänger werden in den Gewichtsklassen unterschiedliche Trends identifiziert. Ihre Wachstumsrate für Anhänger bis 10.000 kg zulässiges Gesamtgewicht ist leicht negativ, für Anhänger ab 30.001 kg stark negativ. Im Gegensatz dazu wird eine Zunahme von Anhängern eines zulässigen Gesamtgewichts zwischen 10.001 und 30.000 kg angenommen. Unter Berücksichtigung der Größe der Gewichtsklassen führen diese beiden Trends insgesamt

zu steigenden Fallzahlen der normalen Anhänger und Zentralachsenanhänger. Insgesamt ergeben sich über alle drei Anhängertypen 383 Tsd. steuerbefreite Kraftfahrzeuganhänger für 2018. Dies führt zu Steuermindereinnahmen von 73 Mio. Euro (siehe Tabelle II-6). Zum anderen ist die Fallzahl der nach § 3 Nr. 7 KraftStG steuerbefreiten Zugmaschinen und Sonderfahrzeuge zu bestimmen. Hierzu werden die Einträge der Geschäftsstatistik zur Kraftfahrzeugsteuer differenziert nach Fahrzeugtyp und Gewichtsklasse herangezogen.<sup>7</sup> Aufgrund der expliziten Ausweisung einer geringen Zahl von nach § 3 Nr. 7 KraftStG steuerbefreiten Lastkraftwagen werden neben Zugkraftwagen und sonstigen Fahrzeugen auch Lastkraftwagen für die Schätzung der Steuermindereinnahmen berücksichtigt. Hinsichtlich der Entwicklung der Zahlen von Zugkraftwagen und sonstigen Fahrzeugen wird ein positiver Trend prognostiziert. Bei steuerbefreiten Lastkraftwagen wird ein leichter Rückgang erwartet. Über alle Nutzfahrzeuge überwiegt zahlenmäßig der positive Trend, sodass mit einem Anstieg der Fallzahl steuerbefreiter Nutzfahrzeuge zu rechnen ist. In 2018 wird die Anzahl der steuerbefreiten Nutzfahrzeuge auf 1.467 Tsd. geschätzt. Die dadurch entstehenden Steuermindereinnahmen werden auf 389 Mio. Euro geschätzt (siehe Tabelle II-6). Somit werden im Jahr 2018 insgesamt 1.850 Tsd. steuerbefreite Kraftfahrzeuge und 465 Mio. Euro Steuermindereinnahmen erwartet.

---

<sup>7</sup> Der Fahrzeugtyp der nach § 3 Nr. 7 KraftStG steuerbefreiten Nutzfahrzeuge ist in der Geschäftsstatistik zur Kraftfahrzeugsteuer nicht nach Zugmaschinen und Sonderfahrzeugen, analog zu § 3 Nr. 7 KraftStG, differenziert, sondern verwendet die Begriffe Zugkraftwagen, Lastkraftwagen und sonstige Fahrzeuge.

**Tabelle II-6: Quantifizierung der Fallzahlen und Steuermindereinnahmen durch Tatbestand 19**

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Steuermindereinnahmen in Mio. €</b>					
(1) Normale Anhänger	35	37	39	41	41
(2) Sattelanhänger	1	1	1	1	1
(3) Zentralachsanhänger	29	31	33	35	36
(1-3) Anhänger insgesamt	65	69	73	78	79
(4) Lastkraftwagen	2	2	2	2	2
(5) Zugkraftwagen	382	384	386	389	392
(6) Sonstige	1	1	1	1	1
(4-6) Nutzfahrzeuge insgesamt	385	387	389	392	395
<b>Gesamteffekt (rd.)</b>	<b>450</b>	<b>455</b>	<b>465</b>	<b>470</b>	<b>475</b>
<b>Fallzahl Steuerbefreite in Tsd.</b>					
(1) Normale Anhänger	213	218	222	226	226
(2) Sattelanhänger	4	4	4	5	5
(3) Zentralachsanhänger	148	152	157	162	163
(1-3) Anhänger insgesamt	364	374	383	392	393
(4) Lastkraftwagen	3	3	3	3	3
(5) Zugkraftwagen	1.421	1.441	1.462	1.483	1.503
(6) Sonstige	2	2	2	2	3
(4-6) Nutzfahrzeuge insgesamt	1.426	1.446	1.467	1.488	1.509
<b>Steuerbefreite insgesamt</b>	<b>1.790</b>	<b>1.820</b>	<b>1.850</b>	<b>1.880</b>	<b>1.902</b>

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Statistischen Mitteilungen des Kraftfahrt-Bundesamtes FZ 25 (2010-2017) und der Geschäftsstatistik zur Kraftfahrzeugsteuer des Bundesministeriums der Finanzen; Abweichungen durch Rundungen möglich

Eine Abschaffung der Steuerbefreiung für zulassungspflichtige Zugmaschinen und Sonderfahrzeuge sowie hinter diesen mitgeführte Anhänger würde somit zu 465 Mio. Euro Steuermehreinnahmen im Jahr 2018 führen. Eine gleichzeitige Abschaffung der Absenkung der Höchststeuer für Anhänger auf 373,24 Euro (Tatbestand 75) würde jedoch nicht nur die für Tatbestand 75 quantifizierten Steuermehreinnahmen in Höhe von 75 Mio. Euro generieren. Durch die Interaktion (siehe Kapitel 2) zwischen den beiden Tatbeständen würden 176 Tsd. weitere Anhänger steuerpflichtig werden, was zusätzliche Steuermehreinnahmen von 45 Mio. Euro bedeuten würde. Darüber hinaus wäre bei der gleichzeitigen Abschaffung der Absenkung der Höchststeuer für schwere Nutzfahrzeuge aller Emissionsklassen (Tatbestand 76) ein Interaktionseffekt zu berücksichtigen. Die 61 Tsd. zusätzlichen steuerpflichtigen Zugmaschinen und Sonderfahrzeuge aus Tatbestand 19 würden durch den Wegfall von Tatbestand 76 nicht mehr steuerbegünstigt, sodass neben den 50 Mio. Euro Steuermehreinnahmen des direkten Effekts von Tatbestand 76 weitere Steuermehreinnahmen in Höhe von 10 Mio. Euro entstünden.

Die Steuermindereinnahmen durch den Tatbestand 19 in Höhe von 465 Mio. Euro im Jahr 2018 liegen 205 Mio. Euro über der Schätzung des 26. Subventionsberichts. Diese Abwei-

chung erklärt sich durch drei unterschiedliche Effekte. Erstens ist sie auf die im vorliegenden Ansatz differenziertere Fortschreibung der Fallzahlen zurückzuführen. Auf Anhänger entfallen dabei zusätzliche Steuermindereinnahmen in Höhe von 19,7 Mio. Euro und auf Zugkraftwagen 9,8 Mio. Euro. Zu geringeren Steuermindereinnahmen kommt es hingegen bei den Lastkraftwagen (-0,2 Mio. Euro) und bei den sonstigen Kraftfahrzeugen (-0,04 Mio. Euro). Zweitens werden erstmals landwirtschaftlich genutzte Zugkraftwagen bis 3.500 kg berücksichtigt, was zusätzlichen Steuermindereinnahmen von 59 Mio. Euro entspricht. Drittens werden differenziertere Annahmen zum Steuerbetrag der Nutzfahrzeuge getroffen, wodurch sich bei Nutzfahrzeugen ab 3.500 kg abweichende Steuereinnahmen ergeben. Der größte Effekt, mit Steuermindereinnahmen in Höhe von 115,5 Mio. Euro, ist auf Zugkraftwagen zurückzuführen, wohingegen die entsprechenden Abweichungen bei den Lastkraftwagen (0,6 Mio. Euro) sowie den sonstigen Kraftfahrzeugen (-0,7 Mio. Euro) vergleichsweise gering ins Gewicht fallen. Die Steuerbeträge der Zugkraftwagen ab 3.500 kg liegen mit durchschnittlich 355 Euro um 129 Euro höher als die Steuerbeträge, welche der Schätzung für den 26. Subventionsbericht zu Grunde liegen. Dies ist plausibel, da sich für die steuerlich günstigste Schadstoffklasse am aktuellen Rand der Geschäftsstatistik zur Kraftfahrzeugsteuer lediglich 17 Prozent aller steuerbefreiten Zugkraftwagen ab 3.500 kg qualifizieren, während 82 Prozent als Sonstige (Altfahrzeuge) gelten und damit die höchsten Steuerbeträge zu leisten hätten.<sup>8</sup>

Die Nichterhebung der Steuer für zulassungspflichtige Zugmaschinen und Sonderfahrzeuge sowie hinter diesen mitgeführte Anhänger (ausgenommen Sattelzugmaschinen und -anhänger) nach § 3 Nr. 7 KraftStG für Fahrzeuge der Land- und Forstwirtschaft wird nur auf Antrag gewährt. Der Antrag kann anlässlich der Zulassung (Neu-, Wiederzulassung) bei der Zulassungsstelle oder direkt beim Hauptzollamt gestellt werden. Der Antrag auf Nichterhebung der Steuer ist nur einmalig zu stellen. Der Antrag umfasst ein dreiseitiges Formular „Antrag auf Steuerbefreiung nach § 3 Nr. 7 KraftStG für Fahrzeuge der Land- und Forstwirtschaft“ und ein zweiseitiges Merkblatt „Antrag auf Steuerbefreiung nach § 3 Nr. 7 KraftStG für Fahrzeuge der Land- und Forstwirtschaft“. Aufgrund der einmaligen Antragsstellung zur Steuerbefreiung wird davon ausgegangen, dass nur für einen geringen Teil der in den Fallzahlen erfassten steuerbefreiten Anhänger, Zugmaschinen und Sonderfahrzeuge ein Antrag pro Jahr gestellt wird. Unter Berücksichtigung von Kennzahlen, basierend auf dem Zentralen Fahrzeugregister des Kraftfahrt-Bundesamtes, über das Verhältnis der Fahrzeugbestände zur Anzahl an Neuzulassungen und Besitzumschreibungen für landwirtschaftliche Zugmaschinen wird die Annahme getroffen, dass ein Antrag auf Steuerbefreiung durchschnittlich 12 Jahre Bestand hat. Bei insgesamt 1.850 Tsd. Kraftfahrzeugen ergibt dies jährlich 154

---

<sup>8</sup> 98 Prozent der nach der Geschäftsstatistik zur Kraftfahrzeugsteuer steuerbefreiten Zugkraftwagen sind steuerbefreit nach § 3 Nr. 7 KraftStG, wodurch die Annahme des gleichen Verhältnisses der Emissionsklassen für die nach § 3 Nr. 7 steuerbefreiten Zugkraftwagen plausibel erscheint.

Tsd. Anträge. Der Personalaufwand für die Wirtschaft wird auf 25 Euro pro Antrag geschätzt, was in Summe einem Erfüllungsaufwand von 3,8 Mio. Euro entspricht. Der Personalaufwand für die Verwaltung wird auf 20 Euro pro Antrag geschätzt und summiert sich auf 3,1 Mio. Euro Erfüllungsaufwand insgesamt. Es fällt kein Sachaufwand an.

## C. Quellenverzeichnis

**Bundesministerium der Finanzen (2017)**, Sechszwanzigster Subventionsbericht, Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2015 bis 2018. Berlin.

**Bundesministerium der Finanzen (2009-2013)**, Geschäftsstatistik zur Kraftfahrzeugsteuer.

**Kraftfahrt-Bundesamt (2010-2017a)**, Bestand an Nutzfahrzeugen, Kraftfahrzeugen insgesamt und Kraftfahrzeuganhängern nach technischen Daten (Größenklassen, Motorisierung, Fahrzeugklassen und Aufbauarten), (FZ 25).

**Kraftfahrt-Bundesamt (2011-2017b)**, Neuzulassungen, Besitzumschreibungen, Außerbetriebsetzungen von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern nach Zulassungsbezirken, (FZ 5).

**Kraftfahrt-Bundesamt (2017c)**, Bestand an Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern nach Haltern, Wirtschaftszweigen, 1. Januar 2017 (FZ 23).

**Statistisches Bundesamt (2012)**, Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung. Wiesbaden.

**Thöne, Michael, Næss-Schmidt, Sigurd und Heinemann, Friedrich (2009)**, Evaluierung von Steuervergünstigungen. Band 1: Methoden und Ergebnisüberblick. Endfassung (Herbst 2009). Forschungsauftrag Projektnummer 15/07 des Bundesministeriums der Finanzen, ZEW - Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.

### III. Kraftfahrzeugsteuer: Straßengüterverkehr

Die Evaluierungen für die Steuervergünstigungen des Abschnitts III wurden federführend vom **Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln)** durchgeführt. Alle Arbeiten erfolgten wissenschaftlich unabhängig und in enger fachlicher Abstimmung mit dem gesamten Evaluationsteam und mit der Leitung des Gesamtvorhabens.

Im FiFo Köln bearbeitet von **Caroline-Antonia Hummel** und **Tobias Müller** unter Mitarbeit von **Luisa Wolf**. Teamleitung: **Michael Thöne**.

Die Quantifizierungen der Subventionsvolumina und der damit verbundenen Erfüllungsaufwände in Abschnitt III.B wurden vom **Fraunhofer-Institut für Angewandte Informationstechnik (FIT)** umgesetzt. Die ausführlichen Quantifizierungen und die Liste der wissenschaftlichen Bearbeiterinnen und Bearbeiter bietet Abschnitt II oben.

#### A. Grundzüge und Funktionsweise

##### 1. Bedeutung und Herangehensweise

Im vorliegenden Teilbericht zum Straßengüterverkehr werden die folgenden Steuervergünstigungen evaluiert:

- Die „Nichterhebung der Steuer für Kraftfahrzeuganhänger insbesondere im Straßengüterverkehr“,
- die „Absenkung des gewichtsbezogenen Anhängerzuschlages auf einheitlich 373,24 Euro“,
- die „Absenkung der Höchststeuer für Anhänger auf einheitlich 373,24 Euro“
- sowie die „Absenkung der Höchststeuer für schwere Nutzfahrzeuge aller Emissionsklassen um jeweils rund 109 €“.

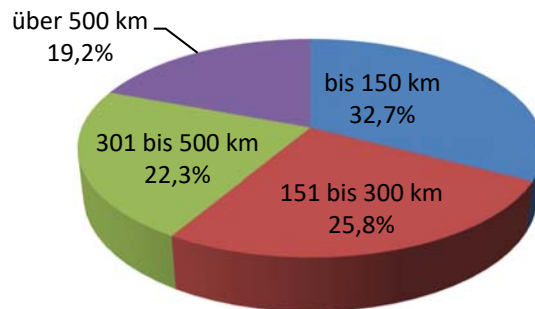
Im 26. Subventionsbericht der Bundesregierung finden sich diese Vergünstigungen unter den laufenden Nummern 73 bis 76 (vgl. Bundesregierung (2017), Anlage 2). Wegen ihrer engen funktionalen und legislatorischen Verknüpfungen sowie wesentlichen Interdependenzen bei der Gesamtsumme der entgangenen Einnahmen (vgl. Abschnitt II.B) werden die Vergünstigungen gemeinsam behandelt.

Insgesamt werden über 70% der Transportleistung (mit steigender Tendenz) im deutschen Güterverkehr auf der Straße erbracht (vgl. BMVI (2017)). Alle vier Maßnahmen entlasten den Straßengüterverkehr insgesamt, im Besonderen jedoch die **Beförderung schwerer Lasten im Fernverkehr**. Abbildung III-1 zeigt, dass gut zwei Drittel der Beförderungsleistung im Straßengüterverkehr innerhalb Deutschlands auf Strecken über 150 km Länge stattfindet.

Oberhalb dieser Schwelle werden die schweren Lastwagen, Anhänger und Sattelzüge am häufigsten eingesetzt, auf die sich die Vergünstigungen vor allem beziehen.

**Abbildung III-1:** Verkehrsleistung im Straßengüterverkehr nach Distanzklassen

### Verkehrsleistung im Straßengüterverkehr nach Distanzklassen



Eigene Darstellung; Quelle: BMVI (2017), S. 272 f.

Das hängt damit zusammen, dass die Absenkung der Höchststeuer auf schwere Nutzfahrzeuge (Nr. 76) per Konstruktion nur die Fahrzeuge betrifft, für die zuvor mehr als der neue Höchstwert entrichtet werden musste (siehe Tabelle III-1 – für alle Steuerklassen wird die Entlastung erst für schwere Lkw relevant). Auch diejenigen Anhängerkombinationen, auf die sich die Vergünstigungen Nr. 74 und 75 (die ebenfalls erst ab bestimmten Gewichtsgrenzen greifen) sowie mittelbar die Nichterhebung der Kfz-Steuer für überzählige Anhänger (Nr. 73) beziehen, werden vorwiegend, wenn auch natürlich nicht ausschließlich, im Fernverkehr eingesetzt (vgl. dazu BMVI (2017), S. 148/149). Im Unterschied dazu werden für die „letzte Meile“ insbesondere in Ballungsgebieten viele leichte Lkw und Lieferwagen (die kaum von den Vergünstigungen profitieren) eingesetzt.

Wichtig ist diese Unterscheidung, um ein vollständiges Bild von den eventuellen Auswirkungen steuerlicher Begünstigungen auf die Wettbewerbsbedingungen des Gütertransportmarktes zu erhalten: So kann der Verteiler- und Zubringerverkehr im Gegensatz zum Fernverkehr kaum bzw. gar nicht auf Schiene oder Wasserstraße verlegt werden<sup>9</sup> und findet deutlich häufiger in Form von Werkverkehr<sup>10</sup> statt. Auch die internationale Konkurrenzfähigkeit spielt für den regionalen Verkehr eine deutlich geringere Rolle. Diese unterschiedlichen Ausgangslagen spiegeln sich augenfällig zum Beispiel in der Entwicklung der Beförderungsentgelte wider (vgl. Bundesamt für Güterverkehr (2017a), S. 15).

<sup>9</sup> Eine genauere und ausführlichere Betrachtung der verschiedenen Verkehrsträger bietet der Teilbericht A in der vorliegenden Evaluation, der sich mit Energie- und Stromsteuern beschäftigt.

<sup>10</sup> Dies bezeichnet Güterverkehr, den Industrie- und Handels für eigene Zwecke und mit eigenen Mitteln betreiben, in Abgrenzung zum *gewerblichen* Güterverkehr, den Speditionen betreiben.



Aus diesen Gründen wird sich die vorliegende Evaluation auf die Betrachtung des Straßen-güterverkehrs auf der Langstrecke konzentrieren. Die genaue Herangehensweise orientiert sich dabei eng am stilisierten Prüfschema, dem alle Teilberichte zugrunde liegen. Nach den in diesem Abschnitt präsentierten Grundlagen werden in Abschnitt III.C Relevanz und Rechtfertigung der Vergünstigungen geprüft, darauf folgend die Maßnahmen auf ihre Wirkungen zur Zielerreichung analysiert (Abschnitt III.D) und ihre Nachhaltigkeitswirkung nach Maßgabe der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung geprüft (Abschnitt III.E). Der Betrachtung des Instrumentendesigns in Abschnitt III.F und von Transparenzgesichtspunkten in Abschnitt III.G folgen das Fazit und mögliche Handlungsoptionen.

## **2. Rechtsgrundlage der Steuervergünstigungen**

Alle vier hier betrachteten Subventionen sind Erhaltungshilfen zur Unterstützung des inländischen Transportgewerbes (hier: Unternehmen im Straßengüterverkehr), die im Kraftfahrzeugsteuergesetz geregelt sind. Durch die Übertragung der Einnahmen aus der Kfz-Steuer an den Bund seit dem 1.7. 2009 im Rahmen der Föderalismusreform II trägt die Einnahmehausfälle seit diesem Datum ebenfalls zu 100% der Bund.

### **a) Nichterhebung der Steuer für Kraftfahrzeuganhänger**

Laut § 10 Abs. 1 KraftStG wird die Steuer für Kraftfahrzeuganhänger (ausgenommen Wohnwagenanhänger) nicht erhoben, wenn die Anhänger ausschließlich hinter Kraftfahrzeugen (ausgenommen Krafträder und Personenkraftwagen) mitgeführt werden, für die zusätzlich zur Regelbesteuerung ein Anhängerzuschlag entrichtet wird oder die ausschließlich zur Zustellung oder Abholung im Vor- oder Nachlauf im Kombinierten Verkehr entsprechend § 3 Nr. 9 KraftStG verwendet werden. Dem steuerbefreiten Anhänger muss ein amtliches Kennzeichen mit grüner Schrift zugeteilt werden. Für die Steuerbefreiung ist ein schriftlicher Antrag zu stellen. Somit bleibt es der unternehmerischen Entscheidung überlassen, für welche Anhänger eine Steuerbefreiung beantragt wird bzw. für welche Zugfahrzeuge ein Anhängerzuschlag gezahlt werden soll.

Die Steuerbefreiung für Kraftfahrzeuganhänger existiert bereits sehr lang. Eingeführt wurde sie mit dem Gesetz zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes vom 22.12.1978 (BGBl. Jg. 1978 I/71, S. 2063 ff.). Sie ist zahlenmäßig nicht beschränkt, kann also grundsätzlich für beliebig viele Anhänger pro Unternehmen beantragt werden. Wie die expliziten Ausnahmen für Wohnwagenanhänger, Krafträder und Personenkraftwagen deutlich machen, richtet sich die Steuervergünstigung nicht an private Nutzer von Anhängern, sondern an Transportunternehmen, die mehr Anhänger als Zugfahrzeuge besitzen. Damit soll das Transportgewerbe entlastet werden.

**b) Absenkung des gewichtsbezogenen Anhängerzuschlages auf einheitlich 373,24 €**

§ 10 Abs. 3 KraftStG regelt den Anhängerzuschlag, der entsprechend § 10 Abs. 1 KraftStG für Kfz zu entrichten ist, die steuerbefreite Anhänger mit sich führen. Er beträgt einheitlich 373,24 Euro pro Jahr.

Dies entspricht dem Betrag der niedrigsten Zuschlagstufe, die bis 31.08.2007 zu zahlen war, wenn das zulässige Gesamtgewicht des schwersten Kraftfahrzeuganhängers nicht mehr als 10 t betrug. In der damaligen Fassung des KraftStG reichte die gewichtsbezogene Staffelung in 6 Stufen von 10 t bis zum einem zulässigen Gesamtgewicht von 18 t. Ab diesem Gewicht wurden 894,76 Euro an Kfz-Steuer fällig. Der Anhängerzuschlag für schwere Kraftfahrzeuganhänger wird durch die Subvention im Vergleich zur Vorgängerregelung demnach mehr als halbiert; alle Anhänger über einem zulässigen Gesamtgewicht über 10 t werden also de facto entlastet.

Die Absenkung des Anhängerzuschlages auf einheitlich 373,24 Euro wurde mit dem Gesetz zur Änderung kraftfahrzeugsteuerlicher und autobahnmautrechtlicher Vorschriften vom 17.08.2007 (BGBl. Jg. 2007 I/41, S. 1958 ff.) eingeführt, das am 1.09.2007 in Kraft trat.

**c) Absenkung der Höchststeuer für Anhänger auf einheitlich 373,24 €**

In § 9 Abs. 1 Nr. 5 KraftStG wird schließlich festgelegt, wie hoch die Kraftfahrzeugsteuer für Anhänger ausfällt, sofern diese nicht von der Steuer befreit sind. Der Steuerbetrag ist nach Gewicht gestaffelt, wobei je 200 kg Gesamtgewicht oder einen Teil davon 7,46 Euro jährlich fällig werden. Die Höchststeuer ist jedoch bei 373,24 Euro gedeckelt. Damit wird ab einem Anhängergewicht von 10 t keine weitere Differenzierung der Steuerlast mehr vorgenommen. Vor Subventionseinführung betrug die Höchststeuer für Anhänger noch 894,76 Euro. Diese wurden ab einem Gewicht von knapp 24 t fällig.

Die Absenkung der Höchststeuer für Anhänger wurde ebenso wie die Absenkung des Anhängerzuschlages mit dem Gesetz zur Änderung kraftfahrzeugsteuerlicher und autobahnmautrechtlicher Vorschriften vom 17.08.2007 eingeführt und gilt seit dem 1.09.2007.

**d) Absenkung der Höchststeuer für schwere Nutzfahrzeuge aller Emissionsklassen um jeweils rund 109 €**

§ 9 Abs. 1 Nr. 4 KraftStG legt die Kfz-Steuersätze für schwere Nutzfahrzeuge (also Kfz mit einem verkehrsrechtlich zulässigen Gesamtgewicht von mehr als 3 500 Kilogramm, die keine Personenkraftwagen oder Wohnmobile sind) fest. Die Steuern berechnen sich grundsätzlich nach dem zulässigen Gesamtgewicht und in Schritten à 200 kg; dabei bestehen jedoch vier unterschiedliche Steuerklassen, die von den Schadstoff- und Geräuschemissionen

abhängig sind und in den Teilabschnitten a) bis d) einzeln adressiert werden.<sup>11</sup> In jeder der Steuerklassen wird dabei ein Maximalbetrag formuliert, der durch die Vergünstigung im Jahr 2007 gesenkt wurde. Von der zu prüfenden Steuersenkung aus dem Jahr 2007 profitieren also alle Fahrzeuge oberhalb eines für ihre Steuerklasse relevanten zulässigen Gesamtgewichtes (zGG).

**Tabelle III-1:** Grenzwerte für die Besserstellung durch die Absenkung der Höchststeuer

Steuerklasse	S2	S1	G1	Übrige
Höchststeuer	556 €	914 €	1425 €	1681 €
Erreicht bei:	12,4 t zGG	15,6 t zGG	15,8 t zGG	16 t zGG

Quelle: § 9 KraftStG Abs. 1 Nr. 4 (Steuersätze), eigene Berechnung

Die Absenkung der Höchststeuer für schwere Nutzfahrzeuge aller Emissionsklassen wurde zeitgleich mit den anderen in diesem Kapitel analysierten Vergünstigungen mit dem Gesetz zur Änderung kraftfahrzeugsteuerlicher und autobahnmautrechtlicher Vorschriften vom 17.08.2007 eingeführt und gilt seit dem 1.09.2007. Sie bezieht sich fast ausschließlich auf Lkw, Last- und Sattelzüge; Landmaschinen o.Ä. erreichen das Gesamtgewicht, ab dem die Absenkung der Höchststeuer wirkt, nur in Ausnahmefällen.

## B. Subventionsvolumina und Fallzahlen

Der ausführliche Quantifizierungsbericht ist in Abschnitt II zu finden; das folgende Kapitel stellt die Kernaussagen zu Volumina und Fallzahlen der Übersicht halber nochmals heraus, bevor die Vergünstigungen inhaltlich evaluiert werden. Zu beachten sind bei der vergleichsweise knappen Schilderung der Zahlen unbedingt die in Abschnitt II.B.2 erläuterten Interaktionseffekte; die Mindereinnahmen der einzelnen Vergünstigungen lassen sich nicht ohne Weiteres aufaddieren.

### 1. Tatbestand 73: Nichterhebung der Steuer für Kraftfahrzeuganhänger

Für 2018 wird eine Fallzahl von 287 Tsd. Anhängern und Steuermindereinnahmen in Höhe von 50 Mio. Euro geschätzt (siehe Tabelle III-2). Dieser Betrag setzt sich zusammen aus 106 Mio. Euro Steuermindereinnahmen durch die Nichterhebung der Kraftfahrzeugsteuer und den 55 Mio. Euro Steuereinnahmen für den Anhängerzuschlag nach § 10 (3) KraftStG. Der Interaktionseffekt mit Tatbestand 75 würde im Falle einer Abschaffung beider Tatbestände zusätzliche Steuerermehreinnahmen in Höhe von 135 Mio. Euro bedeuten.

<sup>11</sup> Dabei werden Fahrzeuge mit geringeren Emissionswerten steuerlich weniger belastet. Vgl. für die Definition der Steuerklassen die im Gesetz angeführte Anlage XIV zu § 48 StVZO.

**Tabelle III-2: Fallzahlen und Steuermindereinnahmen durch Tatbestand 73**

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Steuermindereinnahmen in Mio. €</b>	50	50	50	50	55
<b>Fallzahl insgesamt</b>	271	281	287	293	300
<b>Anhängerzuschlag</b>	139	144	147	150	154

Quelle: Berechnungen des FIT auf Grundlage der Statistischen Mitteilungen des Kraftfahrt-Bundesamtes FZ 25 (2010-2017) und der Geschäftsstatistik zur Kraftfahrzeugsteuer des Bundesministeriums der Finanzen; Abweichungen durch Rundungen möglich

Bei der Sonderregelung für Kraftfahrzeuganhänger fällt Erfüllungsaufwand bezogen auf die Informationspflichten an. Der Personalaufwand für die Wirtschaft wird auf 32 Euro pro Antrag geschätzt, was unter Berücksichtigung der jährlich gestellten Anträge in der Summe einen Erfüllungsaufwand von ca. 2,0 Mio. Euro entspricht. Zudem wird der Personalaufwand für die Verwaltung in Höhe von 19 Euro pro Antrag geschätzt, womit sich ein Erfüllungsaufwand von 1,2 Mio. Euro ergibt. Es fällt kein Sachaufwand für diesen Tatbestand an.

## **2. Tatbestand 74: Absenkung des gewichtsbezogenen Anhängerzuschlags auf einheitlich 373,24 Euro**

Im Jahr 2018 wird mit 145 Tsd. steuerbegünstigten Zugfahrzeugen gerechnet, durch die Steuermindereinnahmen in Höhe von 65 Mio. Euro entstehen (siehe Tabelle III-3).

**Tabelle III-3: Fallzahlen und Steuermindereinnahmen durch Tatbestand 74**

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Steuermindereinnahmen in Mio. €</b>	60	65	65	65	65
<b>Fallzahl in Tsd.</b>	137	142	145	148	152

Quelle: Berechnungen des FIT auf Grundlage der Statistischen Mitteilungen des Kraftfahrt-Bundesamtes FZ 25 (2010-2017) und der Geschäftsstatistik zur Kraftfahrzeugsteuer des Bundesministeriums der Finanzen

Die Quantifizierung der Steuermindereinnahmen durch Tatbestand 74 basiert auf der Verteilung nach den Gewichtsklassen der im Jahr 2008 bewilligten Anträge auf Anhängerzuschlag. Für die Schätzung der zukünftigen Steuermindereinnahmen wird die Anzahl der Anhängerzuschläge anhand der Annahmen zur Entwicklung der Anzahl der steuerbefreiten Anhänger fortgeschrieben. Gegenüber 2013 wird ein leicht ansteigender Trend der Fallzahlen angenommen. Es wird mit keinem nennenswerten Erfüllungsaufwand gerechnet.

## **3. Tatbestand 75: Absenkung der Höchststeuer für Anhänger auf 373,24 Euro**

Es wird geschätzt, dass 203 Tsd. Anhänger von der Absenkung der Höchststeuer im Jahr 2018 begünstigt werden, was Steuermindereinnahmen in Höhe von 75 Mio. Euro verursacht (siehe Tabelle III-4). Der Interaktionseffekt mit Tatbestand 73 würde bei einer Abschaffung beider Tatbestände zu zusätzlichen 135 Mio. Euro Steuermindereinnahmen führen. Eine gleichzeitige Abschaffung der Tatbestände 75 und 19 hätte zudem zusätzliche Steuermindereinnahmen in Höhe von 45 Mio. Euro zur Folge.

**Tabelle III-4: Fallzahlen und Steuermindereinnahmen durch Tatbestand 75**

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Steuermindereinnahmen in Mio. €</b>	70	70	75	80	80
<b>Fallzahl in Tsd.</b>	189	197	203	210	217

Quelle: Berechnungen des FIT auf Grundlage der Statistischen Mitteilungen des Kraftfahrt-Bundesamtes FZ 25 (2010-2017) und der Geschäftsstatistik zur Kraftfahrzeugsteuer des Bundesministeriums der Finanzen; Abweichungen durch Rundungen möglich

Zur Quantifizierung der Steuermindereinnahmen durch Tatbestand 75 wird jeder steuerpflichtige Anhänger, getrennt nach den Anhängertypen normale Anhänger, Sattelanhänger und Zentralachsenanhänger, mit dem seiner Gewichtsklasse entsprechenden Steuersatz multipliziert. Dies geschieht einmal unter Berücksichtigung der alten Höchstgrenze und einmal unter Berücksichtigung der neuen Höchstgrenze. Die Differenz dieser beiden Größen stellt die Steuermindereinnahmen des Tatbestandes dar.

Es wird davon ausgegangen, dass für diesen Tatbestand kein Erfüllungsaufwand entsteht.

#### **4. Tatbestand 76: Absenkung der Höchststeuer für schwere Nutzfahrzeuge aller Emissionsklassen um jeweils rund 109 Euro**

Für 2018 werden 443 Tsd. Nutzfahrzeuge geschätzt, die durch die Absenkung der Höchststeuer im Rahmen von Tatbestand 76 begünstigt werden. Dadurch entstehen Steuermindereinnahmen in Höhe von 50 Mio. Euro (siehe Tabelle III-5). Der Interaktionseffekt mit Tatbestand 19 würde im Falle einer Abschaffung beider Tatbestände zusätzliche Steuermehereinnahmen in Höhe von 10 Mio. Euro bedeuten.

**Tabelle III-5: Fallzahlen und Steuermindereinnahmen durch Tatbestand 76**

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Steuermindereinnahmen in Mio. €</b>	45	45	50	50	50
<b>Fallzahl in Tsd.</b>	427	437	443	450	457

Quelle: Berechnungen des FIT auf Grundlage der Statistischen Mitteilungen des Kraftfahrt-Bundesamtes FZ 25 (2010-2017) und der Geschäftsstatistik zur Kraftfahrzeugsteuer des Bundesministeriums der Finanzen; Abweichungen durch Rundungen möglich

Es ist davon auszugehen, dass weder für Unternehmen noch für die öffentliche Verwaltung zusätzlicher Personalaufwand entsteht und dadurch kein Erfüllungsaufwand anfällt.

## **C. Relevanz**

### **1. Ursprüngliche Ziele**

Die Nichterhebung der Steuer für Kraftfahrzeuganhänger insbesondere im Straßengüterverkehr wurde 1978 mit dem Ziel eingeführt, Wettbewerbsverzerrungen im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr abzubauen (vgl. Deutscher Bundestag (1978)). Die „überzähligen Anhänger“ wurden seinerzeit als besonderes Problem identifiziert, das zum Verlust von Marktanteilen deutscher Transportunternehmen beigetragen habe. Vor der Gesetzesnovelle wurden nach dem KraftStG sämtliche Anhänger in gleicher Höhe wie Kraftfahrzeuge besteuert, wohingegen die meisten Nachbarstaaten Deutschlands zugelassene Anhänger nur besteuerten, wenn sie tatsächlich auf öffentlichen Straßen verwendet wurden. Überzählige Anhänger wurden demnach im europäischen Ausland nicht oder geringer als Zugfahrzeuge besteuert. Die Einführung der Steuerbefreiung sollte einem Trend zum Ausflaggen deutscher Anhänger in das Ausland bzw. zum Kauf und zur Zulassung ausländischer Anhänger durch deutsche Firmen entgegenwirken (vgl. Deutscher Bundestag (1978a)). Mit der Maßnahme sollten also Wettbewerbsverzerrungen einseitig abgebaut werden, solange Bemühungen zur Harmonisierung von Steuerstrukturen innerhalb der EG nicht vorankamen.

Auch die 2007 eingeführten Steuervergünstigungen für Anhänger sollten zur Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen innerhalb Europas beitragen. Die Absenkung der Anhängerbesteuerung war zu diesem Zeitpunkt jedoch nur Teil eines Bündels von Maßnahmen. Zusätzlicher Bestandteil des Gesetzes zur Änderung kraftfahrzeugsteuerlicher und autobahnmautrechtlicher Vorschriften war die Absenkung der Höchststeuer für schwere Nutzfahrzeuge auf das EG-rechtlich zulässige Mindestniveau (vgl. dazu Richtlinie 1999/62/EG).

Hintergrund dieser Maßnahmen war der sogenannte Maut-Kompromiss vom Mai 2003. Damals hatten sich Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung darauf verständigt, im Zusammenhang mit der Einführung der Lkw-Maut aufgrund der Wettbewerbsbedingungen im europäischen Güterverkehr ein Harmonisierungsvolumen in Höhe von 600 Mio. Euro jährlich zu gewährleisten und damit insbesondere die deutschen Unternehmen des Straßengütertransportes zu entlasten (vgl. Deutscher Bundestag (2003/2003a)). Diese Harmonisierungszusage sollte zunächst vorrangig durch ein Mautermäßigungs-/ Mineralölsteueranrechnungsverfahren realisiert werden, das jedoch von der Europäischen Kommission in einem Beihilfe-Prüfverfahren abgelehnt wurde (vgl. EU-Kommission (2006)). Die Absenkungen der Kfz-Steuer für schwere Nutzfahrzeuge konnten dagegen umgesetzt werden, um einen Teil des Entlastungsbeitrages zu leisten. Zeitgleich wurden zur Umsetzung der zugesagten Entlastung des deutschen Güterkraftverkehrs um 600 Millionen Euro umfangreiche Förderprogramme für besonders emissionsarme Nutzfahrzeuge sowie für Qualifikation und Ausbildung von Mitarbeitern aufgelegt (siehe dazu im 26. Subventionsbericht die Finanzhil-

fe „Verwendung der streckenbezogenen Lkw-Maut“, laufende Nr. 58). Dieses Maßnahmenpaket markierte auch gleichzeitig einen Umbruch zu einer stärker nutzungsbasierten Besteuerung des Straßengüterverkehrs auf deutschem Staatsgebiet, die Transportunternehmen unabhängig vom Zulassungsland ihrer Fahrzeuge belastet. Das ist grundsätzlich nicht nur aus der Perspektive nachvollziehbar, Wachstum und Beschäftigung in Deutschland erhalten zu wollen, sondern orientiert sich auch deutlich stärker am Verursacherprinzip. Die unmittelbare Verknüpfung mit der Einführung der Lkw-Maut erklärt auch, weshalb leichte Lkw und Anhänger, die von der Maut nicht betroffen sind, von den Begünstigungen weitgehend unberührt bleiben.

Vor diesem Hintergrund ist es wichtig festzuhalten, dass die Steuervergünstigungen Nr. 74 bis 76 wegen der 2005 eingeführten und 2007 weiter ausgestalteten LKW-Maut eher als europarechtliche Option entgegen gesetzter Steuersenkungen denn als Steuervergünstigungen angesehen werden können.

## 2. Umfeld heute

Auch heute noch wird die Harmonisierung von Wettbewerbsbedingungen im europäischen Güterkraftverkehr als Ziel aller betrachteten Subventionen angeführt (vgl. Bundesregierung (2017), S. 349 ff.). Zusätzlich werden die „Entlastung überzähliger Anhänger“ sowie die „Entlastung des inländischen Transportgewerbes“ als Subventionsziele genannt.

Für das europarechtliche Umfeld ist weiterhin die Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1999 maßgeblich, die Bedingungen für Nutzerentgelte auf Fernstraßen und Kfz-Steuern beschreibt, allerdings den Mitgliedsstaaten explizit einen hohen Grad an Eigenverantwortung bei der Festlegung und Erhebung dieser Abgaben beimisst und zuletzt 2006 geändert wurde (vgl. Richtlinie 2006/38/EG). Seit Beschluss der jüngsten Steuervergünstigungen hat es hier auf europäischer Ebene keine Neuerungen oder weitere Harmonisierungsschritte gegeben (allerdings steht ein Vorschlag der EU-Kommission an den Rat zur Debatte, vgl. EU-Kommission, 2017). Die Erhebung von Straßennutzungsgebühren wie auch Kraftfahrzeugsteuern bleibt demnach bislang eine vorwiegend auf nationaler Ebene regulierte Angelegenheit innerhalb eines europarechtlich (lose) determinierten Rahmens. Hier besteht beträchtliches Potential zur Vereinheitlichung; derzeit werden Kfz-Steuern auf Nutzfahrzeuge in europäischen Staaten auf unterschiedlichste Art berechnet (vgl. VDA (2017)). Gemeinsame Bemessungsgrundlagen auf europäischer Ebene wären ein signifikanter Schritt in Richtung Harmonisierung; die derzeit bestehenden Mindeststeuersätze sind häufig nur schwierig auf die einzelnen nationalen Regelungen übertragbar.

Die Kfz-Steuer wird für das Halten inländischer Fahrzeuge fällig. Auch ausländische Fahrzeuge unterliegen jedoch grundsätzlich der Kfz-Steuer, solange sie sich im Inland befinden (§ 9 (3) KraftStG). Für das Zusammenspiel von Kfz-Steuer und internationalem Güterkraft-

verkehr **in der EU** gilt dabei jedoch eine Ausnahme: Nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 KraftStG sind „ausschließlich für den Güterkraftverkehr bestimmte und verwendete Kraftfahrzeuge und Fahrzeugkombinationen mit einem verkehrsrechtlich zulässigen Gesamtgewicht von mehr als 3 500 Kilogramm, die (...) in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union zugelassen sind,“ von der Kfz-Steuer ausgenommen. So wird eine Doppelbesteuerung von Nutzfahrzeugen innerhalb der EU vermieden. Die Definition von inländischen im Gegensatz zu ausländischen Fahrzeugen richtet sich ausschließlich nach dem Zulassungsverfahren. Entsprechend regelt § 2 Abs. 4 KraftStG: „Ein Fahrzeug ist ein ausländisches Fahrzeug, wenn es im Zulassungsverfahren eines anderen Staates zugelassen ist.“

Das (deutsche) Zulassungsverfahren wiederum ist in der Verordnung über die Zulassung von Fahrzeugen zum Straßenverkehr (FZV) geregelt. Demzufolge dürfen Fahrzeuge auf öffentlichen Straßen nur in Betrieb gesetzt werden, wenn sie zum Verkehr zugelassen sind (§ 3 Abs. 1 FZV). Die FZV sieht vor, dass auch im Ausland zugelassene Fahrzeuge vorübergehend am Verkehr im Inland teilnehmen dürfen, wenn für sie eine gültige ausländische Zulassungsbescheinigung vorliegt und im Inland kein regelmäßiger Standort begründet ist (§ 20 Abs. 1 FZV). Als „vorübergehend“ gilt dabei laut § 20 Abs. 6 FZV ein Zeitraum bis zu einem Jahr. Ein regelmäßiger Standort im Inland liegt vor, wenn das Fahrzeug dauerhaft von einem Standort im Inland aus genutzt wird (vgl. Zoll (2018)).

Daraus ergibt sich, dass die Kfz-Steuerpflicht in Deutschland für international operierende Transportunternehmen relativ leicht zu umgehen sein dürfte. Fahrzeuge inklusive Anhänger könnten zur Zulassung ins Ausland verbracht oder dort erworben werden oder Firmensitze verlegt oder Niederlassungen begründet werden, wenn sich daraus Steuervorteile ergeben. Die Ausflagging von ganzen Fuhrparks wird von der deutschen Transportwirtschaft auch weiterhin und insbesondere seit der Osterweiterung der EU als gravierendes Problem betrachtet (vgl. z.B. DVZ (2017)). Hierbei ist aber – wie später näher erläutert wird - anzunehmen, dass die Vermeidung der deutschen Kfz-Steuer insbesondere seit Erlass der Steuervergünstigungen allenfalls ein Nebeneffekt für die betreffenden Verkehrsunternehmen sein dürfte. Gewichtigere Beweggründe für das Umflaggen sind mutmaßlich die günstigeren Personal- und Sozialkosten in den osteuropäischen Mitgliedstaaten der EU, die sich signifikant auf die Wettbewerbsbedingungen auswirken.

### **3. Relevanz und Rechtfertigung der Maßnahmen im aktuellen Umfeld**

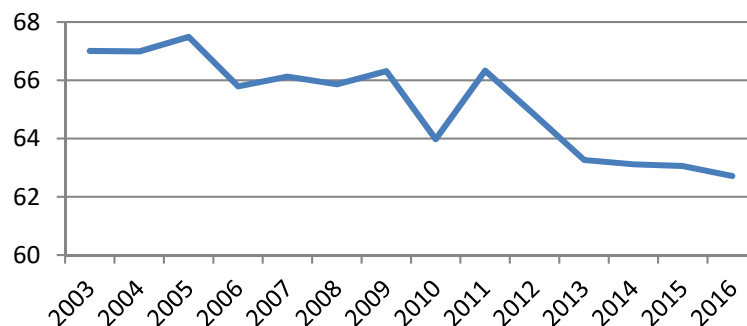
Der Kosten- und damit auch der Wettbewerbsdruck im Güterkraftverkehr ist zweifellos nach wie vor sehr hoch. Seit der EU-Osterweiterung erhöht sich der Anteil gebietsfremder Fahrzeuge an den mautpflichtigen Fahrleistungen sowie der gesamten Beförderungsleistung im Bundesgebiet kontinuierlich (vgl. Abbildung III-2). Inländische Fahrzeuge hatten im Jahr 2016 nur noch einen Fahrleistungsanteil von rund 62 %; Kabotage (also Güterbeförderung mit Start- und Zielort außerhalb des Landes, in dem sich der Sitz des Spediteurs befin-



det) verbreitet sich in den alten EU-Mitgliedsstaaten seit der Osterweiterung zunehmend. Fahrzeuge aus Litauen, Rumänien, Polen und Bulgarien verzeichneten zuletzt besonders starke Zuwächse; auf polnische Fahrzeuge entfallen bereits knapp 15 % der gesamten mautpflichtigen Fahrleistungen in Deutschland. Dabei finden etwa 2/3 der Kabotage in der EU auf deutschem oder französischem Boden statt (vgl. Bundesamt für Güterverkehr (2017)).

Die Beförderungsentgelte sind zudem im Fernverkehr 2016 erneut um etwa 1 bis 1,1 % zurückgegangen (vgl. Bundesamt für Güterverkehr (2017a), S. 14). Angesichts des hohen Wettbewerbs- und Preisdrucks ziehen sich deutsche Transportunternehmen zunehmend aus dem Fern- bzw. grenzüberschreitenden Verkehr zurück. Global betrachtet konsolidiert sich die Logistikbranche (vgl. etwa Deloitte (2016)), was durch Skaleneffekte den Preisdruck weiter verschärfen kann. Zudem liegt die Zahl der Unternehmensinsolvenzen – trotz eines leichten Rückgangs 2016 – im Straßengüterverkehr weit über dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt (vgl. Bundesamt für Güterverkehr (2017a), S. 17). Damit haben die genannten Ziele der Steuerbefreiungen für Anhänger im Straßengüterverkehr (Abbau von Wettbewerbsverzerrungen, Entlastung des inländischen Transportgewerbes) grundsätzlich nach wie vor ihre Berechtigung. Wenn möglich, sollten die Abwanderung von Arbeitsplätzen ins Ausland sowie die Verdrängung deutscher Transportunternehmen aus dem hart umkämpften Markt vermieden werden. Dass dies nicht vollumfänglich mit steuerlichen Entlastungen möglich ist, wird bei der Betrachtung der Zahlen sichtbar (und im folgenden Kapitel zur Wirkung der Vergünstigungen nochmals deutlicher).

**Abbildung III-2: Anteil deutscher Fahrzeuge an der Beförderungsleistung im Straßengüterverkehr (in %)**



*Eigene Darstellung; Quelle: BMVI (2017), S. 244/245.*

Die Steuervergünstigungen sind zwar mit Blick auf den europarechtlichen Rahmen nicht zwingend, aber richten sich nach dessen Vorgaben. Innerhalb Europas sind die Steuertarife sehr unterschiedlich ausgestaltet, was die Vergleichbarkeit hemmt und bisher einer weitergehenden Harmonisierung der Besteuerung entgegenläuft (vgl. z.B. ACEA (2017), S. 7).

## D. Wirkungsanalyse

### 1. Effektivität der Zielerreichung

Eine Entlastung des inländischen Transportgewerbes und insbesondere überzähliger Anhänger werden durch die Steuervergünstigungen im Vergleich zum Zustand vor deren Einführung zweifellos erreicht. Die begünstigten Unternehmen erhalten einen unmittelbaren finanziellen Vorteil. Auch zur Harmonisierung des steuerlichen Umfelds im Vergleich zu den europäischen Nachbarstaaten haben die getroffenen Regelungen tendenziell beigetragen, auch wenn sich dieser Prozess und die Beurteilung seines Fortschritts u.a. wegen der unterschiedlichen Besteuerungsgrundlagen in den Mitgliedsstaaten schwierig gestalten.

Fraglich ist jedoch, ob eine merkliche Beeinflussung der Wettbewerbsbedingungen im Gütertransportmarkt auf dem Wege von Steuerbegünstigungen bei der Kfz-Steuer erreicht werden kann. Idealerweise sollte dies mittels einer ökonomischen Untersuchung überprüft werden, bei der ein Indikator der Zielerreichung – beispielsweise die Fahrleistungsanteile inländischer Fahrzeuge am Straßengüterverkehr in Deutschland im Zeitverlauf, siehe Abbildung III-2 – auf die erhobene Kfz-Steuer vor und nach Einführung der jeweiligen Steuervergünstigungen sowie relevante Kontrollvariablen regressiert würde. Eine solche Untersuchung ist jedoch nicht sinnvoll durchführbar. Die Bestimmungsgründe für Wettbewerbsanteile deutscher Unternehmen sind viel zu komplex, als dass sie durch verfügbare Daten glaubwürdig abgebildet werden könnten. Angesichts der Einführung der ältesten Steuervergünstigung im Jahr 1978 würde man zudem schnell an die Grenzen der Datenverfügbarkeit stoßen. Schließlich würden Endogenitätsprobleme<sup>12</sup> eine Schätzung negativ beeinträchtigen.

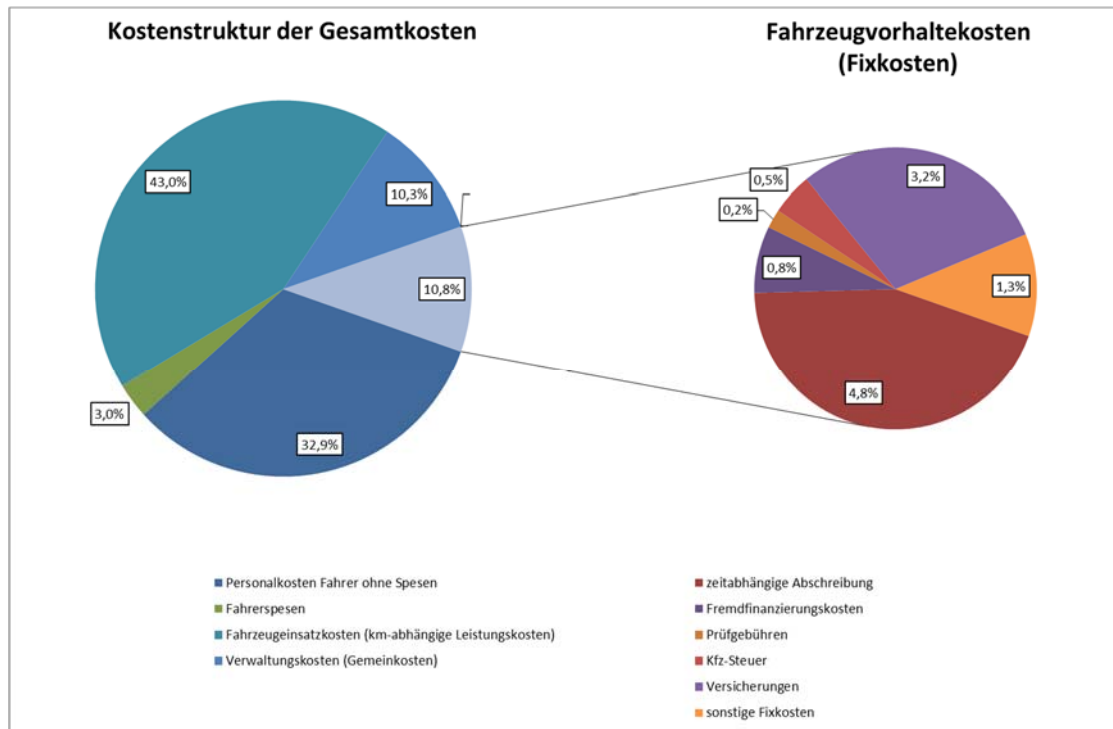
Man kann sich einer Beantwortung der Frage nach der Zielerreichung jedoch auch auf anderem Wege annähern. Dafür lohnt sich insbesondere ein Blick auf die Kostenstruktur im Güterkraftverkehr, bemessen durch den „Total Cost of Ownership“ (TCO). Dieses im Transportgewerbe übliche Kostenkonzept erlaubt eine umfassende Beurteilung von Wirtschaftlichkeitsaspekten und hilft beispielsweise bei der Auswahl eines passenden Fahrzeug- und Anhängertyps. Sämtliche Kostenbestandteile wie Personalkosten, Abschreibungskosten, Verwaltungskosten usw. fließen in den TCO ein. Der Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung (BGL) e.V. sammelt und aktualisiert regelmäßig Daten zur Kostenentwicklung im Güterkraftverkehr für den Nah-, Regional- und Fernbereich aus verschiedenen offiziellen Datenquellen. Die aktuellsten Daten illustriert Abbildung III-3. Dem Kostenmodell

---

<sup>12</sup> Die Steuervergünstigungen wurden eingeführt, weil die Fahrleistungsanteile inländischer Unternehmen im Vorfeld zurückgegangen waren, damit stünde eine etwaige Regression vor dem Problem umgekehrter Kausalität.

liegen zwei verschiedene Fahrzeugarten<sup>13</sup> der Euro VI-Klasse mit einem zulässigen Gesamtgewicht von 40 t und einem durchschnittlichen Kraftstoffverbrauch von 31 bis 32 l pro 100 km zugrunde. Die Jahresfahrleistung wird mit 130.000 km angenommen (für alle Angaben und weitere Modellannahmen vgl. BGL (2017)).

Abbildung III-3: Kostenstruktur im Güterkraftverkehr 2017, Einsatz im Fernbereich



Eigene Darstellung; Daten des Bundesverbandes Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung (BGL) e.V.

Wie der Abbildung zu entnehmen ist, stellen die kilometerabhängigen Fahrzeugeinsatzkosten – dazu zählen beispielsweise Abschreibungen, Kraftstoffkosten, Wartungs- und Reparaturkosten oder auch kilometerbezogene Straßenbenutzungsgebühren wie die Lkw-Maut – mit einem Anteil von etwa 43% an den Gesamtkosten den weitaus größten Kostenblock dar, gefolgt von den Personalkosten für Fahrer mit knapp 33%. Verwaltungskosten und die (fixen) Fahrzeugvorhaltekosten machen jeweils rund 10% der Gesamtkosten aus. Die Kfz-Steuer fällt unter diese Fixkosten, die außerdem zeitabhängige Abschreibungen, Fremdfinanzierungskosten, Prüfgebühren, Versicherungen und sonstige Fixkosten beinhalten. Gemessen an den Gesamtkosten schlägt die Kfz-Steuer mit nur 0,5% zu Buche – dabei handelt es sich hier um die Kfz-Steuer für **die gesamte Fahrzeugkombination** und nicht etwa nur diejenige für den gewählten Anhänger.

Es ist damit höchst zweifelhaft, ob die Kfz-Steuer ausreichende ökonomische Relevanz besitzt, um tatsächlichen Einfluss auf den internationalen oder intermodalen Wettbewerb im

<sup>13</sup> Wechselbrückenzug Stahl-Koffer, 3+2 Achsen, sowie Sattelzug Curtainsider, 2+3 Achsen.

Transportgewerbe zu entfalten. Es ist somit nicht davon auszugehen, dass die Steuervergünstigungen im Straßengüterverkehr volkswirtschaftlich relevante Wachstums- oder Beschäftigungswirkungen erzielen – dazu fällt die Kfz-Steuer nicht stark genug ins Gewicht.<sup>14</sup> Andererseits könnte eine höhere Kfz-Steuer – durch die unvollständige europäische Harmonisierung der Besteuerung – die Anreize zum Auslaggen deutscher Fuhrparks erhöhen, wenngleich nur marginal. Die Kfz-Steuer kann durch international operierende Unternehmen relativ leicht umgangen werden (siehe Abschnitt C.2).

Somit tragen die Steuervergünstigungen marginal dazu bei, dass dem deutschen Staat Steuereinnahmen erhalten bleiben, die bei einem Wegfall der Vergünstigungen möglicherweise verloren gehen könnten.<sup>15</sup> Wie bereits erwähnt ist die Kfz-Steuer jedoch aller Wahrscheinlichkeit nach nicht der eigentliche Treiber für Auslagerungsaktivitäten (und wäre es auch ohne die Steuervergünstigungen nicht), sondern entscheidend sind deutlich niedrigere Sozial- und Personalkosten im europäischen Ausland. Diese Unterschiede sind durch Steuerpolitik kaum beeinflussbar. Dagegen sorgen die starke Konjunktur und die Arbeitsmarktlage in Deutschland derzeit für überdurchschnittliche Lohnsteigerungen und zunehmende Schwierigkeiten bei der Besetzung vakanter Stellen (vgl. Bundesamt für Güterverkehr (2017a), S. 13 f.), was die Personalkostenunterschiede in Zukunft eher weiter verstärken wird.

## 2. Nebenwirkungen der Steuervergünstigungen

Die Steuervergünstigungen im Straßengüterverkehr greifen trotz ihres vergleichsweise geringen Umfangs ins Gleichgewicht der Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserstraße ein.<sup>16</sup> Es könnte argumentiert werden, dass Steuervorteile für den Straßengüterverkehr die ohnehin bestehenden Rückgänge der Transportanteile von Binnenschifffahrt und Güterbahnverkehr (vgl. Bundesamt für Güterverkehr (2017a)) zusätzlich verstärken. Der Fokus der untersuchten Vergünstigungen auf Schwerverkehr und Langstrecken legt diesen Schluss nahe; die Nutzfahrzeuge im Nahbereich, der für Schiffe und Güterbahnen zumeist nicht erreichbar ist, werden kaum entlastet. Eine Benachteiligung dieser anerkanntermaßen um-

---

<sup>14</sup> Für einen intuitiven Vergleich kann man beispielsweise bei den oben angegebenen Modellwerten von einer Energiesteuerbelastung von etwa 19.500 € pro Fahrzeug und Jahr ausgehen, während die Kfz-Steuer inklusive Anhängerzuschlag für die niedrigste Steuerklasse (der, wie der Quantifizierung entnommen werden kann, fast alle begünstigten Fahrzeuge angehören) nicht über knapp 930 € steigt.

<sup>15</sup> Im konkreten Fall entfallender Steuereinnahmen durch Umflaggungen stünde den Mindereinnahmen zudem keine Reduktion der infrastrukturellen und ökologischen Belastung durch den Lkw-Verkehr (die ja die Besteuerung, nach dem klassischen Äquivalenzprinzip betrachtet, ausgleichen soll) gegenüber.

<sup>16</sup> Allerdings ist angesichts der in vielen Punkten unterschiedlichen fiskalischen und verkehrlichen Gegebenheiten zwischen Straße, Schiene und Wasserstraße eine alles andere als triviale Frage, wie ein „unverzerrtes“ Gleichgewicht aussähe. Teilbericht A (zu Energie- und Stromsteuern) in der vorliegenden Evaluation beleuchtet die Thematik ausführlicher.

weltfreundlicheren Verkehrsträger (vgl. Umweltbundesamt (2016)) bei Langstreckentransporten wäre eine wenig erfreuliche Nebenwirkung, zumal bei der Gestaltung der Steuervergünstigungen nicht nach Umweltaspekten differenziert und damit keine ökologische Lenkungswirkung erzielt oder auch nur angestrebt wird. Dies gilt in eingeschränktem Maße auch für die Kfz-Besteuerung schwerer Nutzfahrzeuge insgesamt: Zwar wird in Steuerklassen nach Emissionswerten unterschieden; die Grenzen sind jedoch aus heutiger Perspektive kaum noch zeitgemäß. Der überwiegende Anteil aller Nutzfahrzeuge und effektiv alle, die von den Steuervergünstigungen profitieren, erfüllen die Anforderungen an die niedrigste Steuerklasse.

Um greifbare Nebenwirkungen zu zeitigen und den Modal Split oder die Flottenmodernisierung (und damit auch Emissionsreduktion) spürbar zu beeinflussen, müssten die Steuervergünstigungen jedoch hinreichende ökonomische Relevanz besitzen. Davon ist mit Blick auf die Kostenstruktur im Güterkraftverkehr nicht auszugehen (siehe Abbildung III-3). Demnach dürften prinzipiell auch etwaige ökologische und verkehrliche Nebenwirkungen vernachlässigbar sein.

### **3. Hinweise zur Fördereffizienz**

Die Beurteilung der Fördereffizienz bei den Steuervergünstigungen im Straßengüterverkehr ist von den gewählten Bezugsgrößen abhängig. Die Kosten der Steuervergünstigungen im Vergleich zum Zustand vor ihrer Einführung belaufen sich laut 26. Subventionsbericht der Bundesregierung auf etwa 160 Mio. Euro pro Jahr für die drei anhängerbezogenen Vergünstigungen 73 bis 75 sowie zusätzliche 45 Mio. Euro jährlich durch die Absenkung der Höchststeuer für Nutzfahrzeuge (76). Die Quantifizierung des FIT in Abschnitt II.B kommt bei korrekter Zusammenrechnung der Einzelwerte auf etwa 180 Mio. Euro für die Tatbestände 73 bis 75 und 50 Mio. für Nr. 76.

Wie sieht es hingegen mit dem Nutzen der Maßnahmen aus? Einerseits kann mit Blick auf die formulierten Entlastungs- und Harmonisierungsziele argumentiert werden, dass der Nutzen der Vergünstigungen genau darin besteht, das deutsche Transportgewerbe um 205 bis 230 Mio. Euro pro Jahr zu entlasten. In diesem Fall halten sich Kosten und Nutzen der Fördermaßnahmen also per Konstruktion die Waage und die Effizienz wäre nicht zu beanstanden. Der gewollte Nutzen könnte hingegen auch darin bestehen, das deutsche Transportgewerbe im internationalen Wettbewerb merklich zu stärken und etwa seine Marktanteile zu erhöhen. Ob dieser Nutzen erreicht wird, ist wie erwähnt fraglich und kann nicht ohne weiteres nachgewiesen werden. Dann wäre die Inanspruchnahme der Steuervergünstigung ein bloßer Mitnahmeeffekt ohne greifbare Wirkung auf die Wettbewerbsbedingungen. Entsprechend wäre die Fördereffizienz in diesem Fall negativ zu bewerten.

## E. Nachhaltigkeit

Im 26. Subventionsbericht werden die Nachhaltigkeitsbezüge der vier Steuervergünstigungen bei der Kfz-Steuer einheitlich bewertet. Demnach betreffen sie die Managementregel Nr. 6 der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und unterstützen die Indikatorenbereiche 8.3 und 8.4 (siehe Tabelle III-6).

**Tabelle III-6: Übersicht über die im 26. Subventionsbericht genannten Nachhaltigkeitswirkungen der Steuervergünstigungen im Straßengüterverkehr**

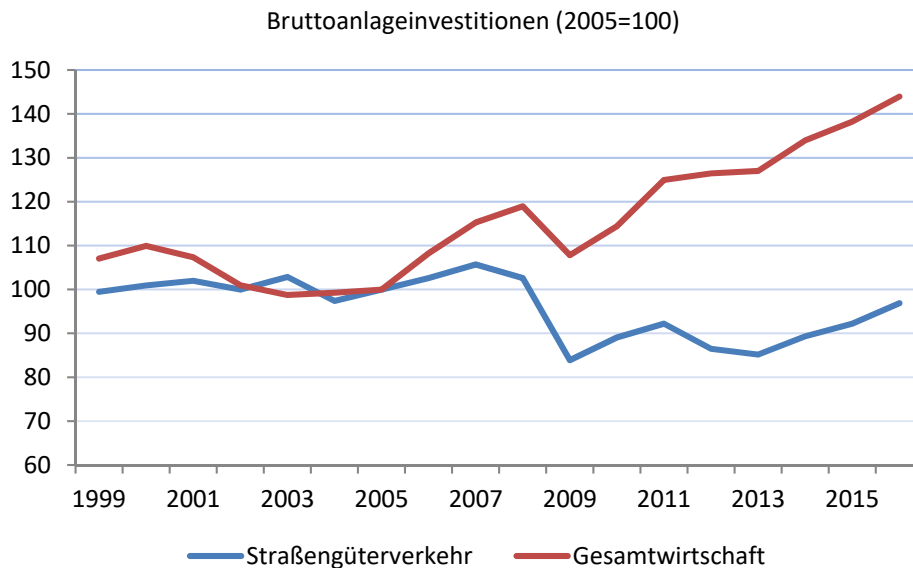
		Lfd.-Nr. im 26. Subventionsbericht			
		73	74	75	76
<b>Managementregeln</b>					
6	Der durch technische Entwicklungen und den internationalen Wettbewerb ausgelöste Strukturwandel soll wirtschaftlich erfolgreich sowie ökologisch und sozial verträglich gestaltet werden. Zu diesem Zweck sind die Politikfelder so zu integrieren, dass wirtschaftliches Wachstum, hohe Beschäftigung, sozialer Zusammenhalt, die Achtung, der Schutz und die Gewährleistung von Menschenrechten sowie Umweltschutz Hand in Hand gehen.	x	x	x	x
<b>Indikatoren</b>					
8.3	Wirtschaftliche Zukunftsvorsorge: Gute Investitionsbedingungen schaffen – Wohlstand dauerhaft erhalten: Angemessene Entwicklung des Anteils der Bruttoanlageinvestition zum BIP und Beibehaltung bis 2030	x	x	x	x
8.4	Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit: Wirtschaftsleistung umwelt- und sozialverträglich steigern: Stetiges und angemessenes Wachstum des BIP je Einwohner	x	x	x	x

Quelle: Bundesregierung (2017), Anlage 8.

Der Fokus der laut Subventionsbericht angestrebten Nachhaltigkeitswirkungen liegt klar auf der ökonomischen Komponente von Nachhaltigkeit. Wachstum und Wohlstand sollen gesichert werden, allerdings nach Möglichkeit ohne dabei andere Nachhaltigkeitsbereiche negativ zu beeinträchtigen. Wie bereits erläutert, ist durch die geringe Bedeutung der Kfz-Steuer für die Kostenstruktur fraglich, ob die hier geprüften Steuervergünstigungen tatsäch-

lich greifbare Wirkungen auf Marktanteile sowie die Investitionsbereitschaft deutscher Unternehmen im Straßengüterverkehr haben. So kann auch ihr Beitrag zu den Nachhaltigkeitsindikatoren 8.3 und 8.4 nicht ohne Weiteres nachgewiesen werden.

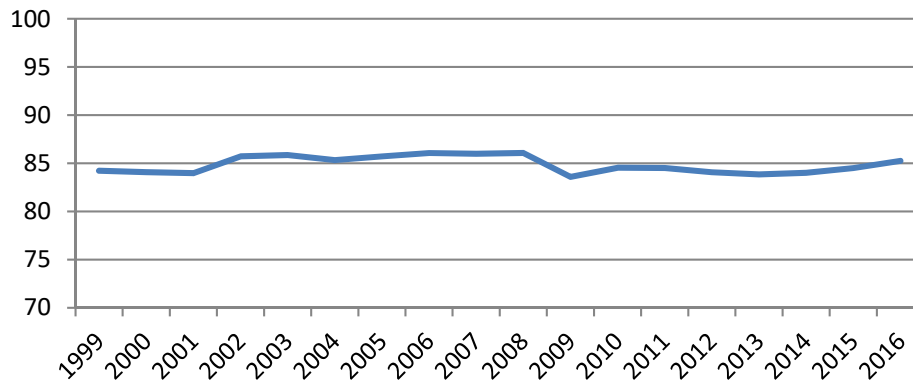
**Abbildung III-4: Bruttoanlageinvestitionen 1999-2016**



Eigene Darstellung; Quelle: BMVI (2017), S. 22/23

Bei der einfachen Betrachtung der vergangenen Entwicklung der Bruttoanlageinvestitionen und der Anteile deutscher Unternehmen an der Transportleistung innerhalb des Staatsgebietes, insbesondere seit der EU-Osterweiterung und der Einführung der Lkw-Maut, zeigen sich bei beiden Indikatoren Stagnation bzw. eine leichte Abnahme (siehe Abbildung III-2 und Abbildung III-4). In der Abbildung wird die gesamtwirtschaftliche Entwicklung als Benchmark zusätzlich gezeigt. Weiter ergibt sich aus den Zahlen in BMVI (2017) ein über den Zeitverlauf weitgehend konstanter Anteil der Fahrzeuginvestitionen an den Investitionen des Straßengüterverkehrs von etwa 85%. Auch auf deren Zusammensetzung zeitigt die Kfz-Steuersenkung also keinen unmittelbar sichtbaren Effekt. Ob die Steuersenkungen dabei noch größere Einbrüche vermieden oder nur Mitnahmeeffekte produziert haben, ist nicht eindeutig bestimmbar.

**Abbildung III-5: Anteil der Fahrzeuginvestitionen an den Bruttoanlageinvestitionen des Straßengüterverkehrs (in %)**



*Eigene Darstellung; Quelle: BMVI (2017), S. 22 ff.*

Tabelle III-7 auf der folgenden Seite stellt in komprimierter Form die Auswirkungen der Steuervergünstigungen Nr. 73 bis 76 (die funktional identisch bewertet werden; die abweichende Bewertung des Tatbestandes Nr. 76 ergibt sich ausschließlich aus der Tatsache, dass die Reform auf ökologische Anreize verzichtet. Diese Frage stellt sich bei den anhängerbefugten Vergünstigungen nicht) auf die Ziele der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie dar. Die Tabelle folgt der Darstellung des 26. Subventionsberichts und unterstellt einen positiven Einfluss auf die Indikatorbereiche 8.3 und 8.4, der wie erläutert jedoch nicht ohne Weiteres nachweisbar ist. Diesem erhofften positiven Effekt stehen negative Einflüsse gegenüber, die die Steuervergünstigungen mittelbar hervorrufen könnten. Dazu zählen insbesondere erhöhte Luftbelastung und Treibhausgasemissionen aufgrund der Förderung wenig umweltfreundlicher Transportlösungen (Straßentransporte schneiden insbesondere bei den spezifischen CO<sub>2</sub>-Emissionen sehr schlecht ab) sowie offensichtliche negative Auswirkungen auf die Staatsfinanzen durch Mindereinnahmen.

Mit Ausnahme der rein fiskalischen Erstrundeneffekte treten diese möglichen negativen Wirkungen jedoch nur dann zutage, wenn die Steuervergünstigungen tatsächlich in die Marktverhältnisse eingreifen und Investitionsentscheidungen oder den Modal Split im Gütertransport nachhaltig beeinflussen. Da ein solcher Effekt auf die Marktbedingungen wie oben beschrieben eher unwahrscheinlich ist, sind die Nachhaltigkeitswirkungen der Nichterhebung der Steuer für Kraftfahrzeuganhänger sowie der weiteren Vergünstigungen für Anhängerkombinationen prinzipiell als neutral einzustufen. Die untenstehende Bewertung unterstellt im Sinne der Vollständigkeit trotzdem einen (nicht näher zu beziffernden) ökonomischen und verkehrlichen Effekt.



Tabelle III-7: Tableau der Nachhaltigkeitsprüfung für Maßnahme Nr. 73-76

StV Nr. 73-76 Steuervergünstigungen im Straßengüterverkehr			Nachhaltigkeitsprüfung	
SDG Nr.	Indikatorenbereich <i>Nachhaltigkeitspostulat</i>	Indikatoren	Positiv	Negativ
SDG 3. Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern				
3.2.a	Luftbelastung <i>Gesunde Umwelt erhalten</i>	Emissionen v. Luftschadstoffen (Index der nationalen Emissionen der Luftschadstoffe SO <sub>2</sub> , NO <sub>x</sub> , NH <sub>3</sub> , NMVOC und PM <sub>2,5</sub> )		X
3.2.b		Anteil der Bevölkerung mit erhöhter PM <sub>10</sub> -Exposition in Deutschland		X
SDG 8. Dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern				
8.2.a	Staatsverschuldung <i>Staatsfinanzen konsolidieren – Generationengerechtigkeit schaffen</i>	Staatsdefizit		X
8.2.b		Strukturelles Defizit		X
8.2.c		Schuldenstand		X
8.3.	Wirtschaftliche Zukunftsvorsorge <i>Gute Investitionsbedingungen schaffen – Wohlstand dauerhaft erhalten</i>	Verhältnis der Bruttoanlageinvestitionen zum BIP	X	
8.4.	Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit <i>Wirtschaftsleistung umwelt- und sozialverträglich steigern</i>	BIP je Einw.	X	
8.5.a	Beschäftigung <i>Beschäftigungsniveau steigern</i>	Erwerbstätigenquote insgesamt (20 bis 64 J.)	X	
SDG 11. Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig machen				
11.2.a	Mobilität <i>Mobilität sichern – Umwelt schonen</i>	Endenergieverbrauch im Güterverkehr		X
SDG 13. Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen				
13.1.a	Klimaschutz <i>Treibhausgase reduzieren</i>	Treibhausgasemissionen		X

## F. Instrumentelle Gestaltung

Die 1978 eingeführte Nichterhebung der Kraftfahrzeugsteuer auf überzählige Anhänger ist instrumentell nicht zu beanstanden. Das Ziel der Maßnahme bestand darin, die Rechtslage den europäischen Nachbarn anzugleichen, die bereits auf eine Besteuerung überzähliger Anhänger verzichteten. Ein anderes Instrument zur Vermeidung von Ausflagungen und dem Abbau von Wettbewerbsverzerrungen wäre diesem Ziel nicht in gleicher Weise gerecht geworden.

Etwas weniger eindeutig ist die Lage bei den Absenkungen des Anhängerzuschlages, der Höchststeuer für Anhänger und der Höchststeuer für schwere Nutzfahrzeuge. Für das Ziel der reinen finanziellen Entlastung und zur Erreichung des mit dem Maut-Kompromiss angestrebten Harmonisierungsvolumens ist die Ausgestaltung als Steuervergünstigung bzw. Herabsetzung der Steuer zweckmäßig. Im Sinne der Subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung ist jedoch zumindest in Erwägung zu ziehen, ob eine Ausgestaltung als Finanzhilfe im gegebenen Fall sinnvoller wäre als die gewählte Form der Steuervergünstigung. Die Qualifizierung der hier evaluierten Maßnahmen als Steuervergünstigungen ergibt sich jedoch nur aus dem Vergleich mit dem vorherigen Rechtsstand, in dem höhere Abgaben für Anhänger und anhängergeführte Zugfahrzeuge verlangt wurden (siehe Abschnitt A.2). Eine Umgestaltung als Finanzhilfe würde also voraussetzen, dass die Kfz-Steuer ausgehend vom gegenwärtigen Status quo wieder auf ihr altes Niveau heraufgesetzt würde, um dann den deutschen Transportunternehmen eine Finanzhilfe in äquivalenter Höhe zu gewähren. Ein solches Vorgehen wäre mit deutlich höherem administrativem Aufwand verbunden und würde die tatsächliche Steuerhöhe weniger transparent machen. Dadurch, dass die Entlastung dauerhaft beibehalten werden soll und daher Degression und Befristung ohnehin keine Rolle spielen, ergeben sich auch keine konkreten Vorteile durch eine solche Umgestaltung. Ein solches Vorgehen wäre also wenig hilfreich.

Der enge Bezug dieser Subventionen zur vorherigen Steuerhöhe und die Tatsache, dass keine Befristung oder Rücknahme vorgesehen ist, lassen zudem grundsätzliche Zweifel an der Einordnung als Steuervergünstigung (und damit auch der Anwendbarkeit der subventionspolitischen Leitlinien) zu. Zwar ist der Begriff der Vergünstigung nicht verbindlich definiert, aber unbestreitbar mit einer Ausnahme von einer Regelbesteuerung verbunden; genauer wird ein steuerlicher Vorteil gewährt, *der anderen in vergleichbaren Situationen nicht gewährt wird* (vgl. Jochum (2006), S. 35). Es gibt jedoch keinen offensichtlichen Grund, die Besteuerung von vor 2007 als „Regelfall“ anzunehmen, die heutige Situation dagegen als Ausnahme davon. Vielmehr haben die Reformen bewusst eine neue Regelsituation geschaffen, die insbesondere der ungefähr zeitgleichen Einführung der Lkw-Maut Rechnung trägt. Aus ökonomischer Sicht erscheinen die Maßnahmen im Rahmen des Mautkompromisses demnach eher als **Steuersenkung** denn als **Steuervergünstigung**.

Zudem sind Höchstgrenzen und Pauschalen auf Steuersätze als Entlastungsinstrument debattierbar. So könnte man aus fiskalischer Sicht argumentieren, dass die Kfz-Steuer auf Nutzfahrzeuge und Anhänger die (exponentiell steigende) Belastung der Verkehrsinfrastruktur durch schwere Transporte widerspiegeln soll, deshalb (im Bereich unterhalb der Obergrenze) progressiv gestaltet ist und dass somit bereits die Existenz einer Höchststeuer eine Vergünstigung schwerer gegenüber leichten und mittleren Lkw darstellt. Für kommende Subventionsberichte wäre insofern – im Sinne einer präzisen Begriffsdefinition, aber auch der Übersicht halber – eine grundlegende Überprüfung der dort dokumentierten Maßnahmen auf ihren Vergünstigungscharakter hin empfehlenswert.

Allerdings kann die Betrachtung eines einzelnen Instruments in einem System verschiedener Abgaben nur unvollständig bleiben. Straßentransporte werden außer durch die hier betrachtete Kfz-Steuer auch über Energiesteuern auf Treibstoff belastet; für schwere (seit 2015 auch mittlere) Lkw kommen auf Fernstraßen Mautgebühren hinzu, die ebenfalls nach Luftverschmutzung (Schadstoffklasse) und Infrastrukturbelastung (Achsenanzahl, allerdings keine Gewichtskomponente) gestaffelt werden (vgl. z.B. AGES (2017)) und bekanntermaßen durch die Entlastung bei der Kfz-Steuer teilweise ausgeglichen werden sollen. Möchte man also eine „gerechtfertigte“ Regelbesteuerung entwerfen, funktioniert das nur über eine alle Verkehrsträger umfassende Betrachtung der Abgaben im Güterverkehr auf ihre Rechtfertigung und Ausgestaltung hin, die allerdings den Rahmen dieser Evaluation sprengen würde. Im Sinne einer ganzheitlichen Herangehensweise an die zukünftige Struktur im (allen Prognosen nach weiter wachsenden) Gütertransport auf deutschem Staatsgebiet sind solche Untersuchungen und ihre Berücksichtigung beim Design eines Abgabensystems mit den gewünschten verkehrlichen und fiskalischen Wirkungen für *alle* Verkehrsträger jedoch immens wichtig.

## G. Transparenz und Monitoring

Transparenz in der Subventionspolitik setzt zunächst voraus, dass die Ziele einer Subvention hinreichend klar definiert sind. Bestenfalls sollten sie als messbare Indikatoren spezifiziert sein oder zumindest in Form solcher Indikatoren spezifiziert werden können. Die vordergründigen Ziele der hier untersuchten Vergünstigungen der Kfz-Steuer werden – wie in allen Fällen – im aktuellen Subventionsbericht der Bundesregierung genannt: Sie sollen einen Beitrag zur Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen insbesondere im europäischen Straßengüterverkehr leisten und das inländische Transportgewerbe entlasten.

Indikatoren der Zielerreichung werden hierzu nicht unmittelbar angeführt und sind auch schwer definierbar: Wann sollte man die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen im europäischen Straßengüterverkehr als abgeschlossen betrachten? Mutmaßlich ist dies erst dann der Fall, wenn sämtliche fiskalische Wettbewerbsbedingungen (also Steuern und Finanzhilfen) einem europäischen Regelungsrahmen unterliegen. Wie hoch bis dahin der

„Beitrag“ der Vergünstigungen zur Harmonisierung ausfallen soll oder kann, lässt sich nur schwierig quantifizieren. Auch das Ziel der Entlastung des inländischen Transportgewerbes ist schwer einzugrenzen. Zwar lässt sich berechnen, welche finanzielle Erleichterung das Transportgewerbe im Vergleich zum Stand vor der Einführung der Steuervergünstigung Jahr für Jahr erfährt. Doch dies erlaubt noch kein Urteil darüber, ob diese Entlastung der Höhe nach ausreichend oder gerechtfertigt ist.

Das übergeordnete – wenngleich nicht explizit genannte – Ziel der Steuervergünstigungen dürfte denn auch die Stärkung des inländischen Transportgewerbes sein, die sich durch einen Ausbau oder zumindest Erhalt der Fahrleistungsanteile inländischer Fahrzeuge ausdrücken sollte. Es soll verhindert werden, dass Transportunternehmen ihre Aktivitäten ins Ausland verlagern. Für dieses Ziel sind konkrete Indikatoren denkbar und verfügbar. Beispiele wären die Gesamtzahl im Inland angemeldeter Fahrzeuge/Anhänger über die Zeit oder deren Anteil an der Gesamttransportleistung innerhalb Deutschlands. Diese können jedoch (jedenfalls im Rahmen dieser Evaluation) nicht glaubhaft in einen kausalen Zusammenhang zu den Steuervergünstigungen gebracht werden; dazu sind die übrigen Einflussfaktoren zu zahlreich.

Im Rahmen des Subventionsberichts der Bundesregierung wird alle zwei Jahre über die hier betrachteten Steuervergünstigungen berichtet, denen jeweils ein eigenes Datenblatt gewidmet wird. Dabei werden auch quantitative Angaben zu den geschätzten Steuerminderungen gemacht, die sich aus den Vergünstigungen ergeben. Diese regelmäßige, öffentliche Berichterstattung stellt einen positiven Beitrag zur Transparenz und Überwachung der Maßnahmen dar, kann allerdings aus nachvollziehbaren Gründen (der 26. Subventionsbericht erfasst über 170 Maßnahmen) für die einzelnen Punkte nicht sehr umfassend ausfallen.

#### **Die Steuervergünstigungen im Kontext der subventionspolitischen Leitlinien**

In einem letzten Schritt wird als Zusammenfassung der vorherigen Analyseergebnisse geprüft, ob und in welchen Punkten die evaluierten Steuervergünstigungen mit den subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung (lt. Beschluss des Bundeskabinetts vom 28. Januar 2015) übereinstimmen.

Die betrachteten Steuervergünstigungen stehen mit einigen Punkten der subventionspolitischen Leitlinien nicht im Einklang. Zunächst macht das Ziel der Steuervergünstigungen in seiner jetzigen Ausgestaltung eine Erfolgskontrolle schwierig, da mögliche Indikatoren nicht glaubhaft in einen kausalen Zusammenhang zu den Steuervergünstigungen gebracht werden können. Zudem sind bislang keine Evaluierungen erfolgt. Die positiven Wachstumseffekte und negativen Umwelteffekte der jeweiligen Steuervergünstigungen gleichen sich in der Nachhaltigkeitsanalyse aus, sodass die Wirkung lediglich als neutral eingestuft werden

kann. Des Weiteren ist es fraglich, ob die Wettbewerbsbedingungen im Straßengüterverkehr überhaupt beeinflusst werden können.

## H. Ergebnis und Optionen für die Zukunft

### 1. Bewertung der Maßnahmen

Die hier evaluierten Steuervergünstigungen bei der Kraftfahrzeugsteuer sollen einen Beitrag zur Stärkung des inländischen Transportgewerbes sowie zur Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen im europäischen Straßengüterverkehr leisten. Diesen Zielsetzungen werden sie, zumindest teilweise, gerecht.

Im Vergleich zum Status vor ihrer Einführung haben die Steuervergünstigungen eine Angleichung der steuerlichen Behandlung von Anhängern und Schwertransporten im europäischen Umfeld bewirkt und eine finanzielle Begünstigung für deutsche Transportunternehmen herbeigeführt. Angesichts der geringen Bedeutung der Kfz-Steuer im Kostenmix der Logistikbranche ist es jedoch fraglich, ob die Steuervergünstigungen ökonomische und damit Wettbewerbsrelevanz besitzen. Da die Kfz-Steuer relativ leicht umgangen werden kann, werden durch die Steuervergünstigungen gegebenenfalls Anreize zum Ausfliegen deutscher Lkw ins europäische Ausland marginal reduziert, was zum Erhalt von Steuereinnahmen beitragen würde. Dieser Punkt gilt insbesondere für die Steuerbefreiung überzähliger Anhänger; es ist nicht ersichtlich, wie man das Ziel, deren Ausfluggung vorzubeugen, beihilferechtlich unbedenklich und instrumentell sinnvoller erreichen sollte.

Insgesamt ist davon auszugehen, dass die Steuervergünstigungen für sich genommen keine nennenswerten ökonomischen und ökologischen Wirkungen zeitigen. Weder stellen sie eine bedeutungsvolle Stütze für das inländische Transportgewerbe dar, noch richten sie großen (z.B. ökologischen) Schaden durch die Begünstigung des Transports auf der Straße an. Eine Änderung an den Vergünstigungen ohne ein weitergehendes Maßnahmenpaket (im Rahmen europäischer Harmonisierung und/oder einer weitergehenden Reform der Abgaben im Güterverkehr) liefe daher tendenziell deren Zielsetzungen entgegen und hätte keinen darüber hinausgehenden positiven Effekt. In Kombination mit ihrem unklaren Vergünstigungscharakter (siehe dazu Abschnitt III.F) erscheint eher eine Überarbeitung der diesbezüglichen Subventionsberichterstattung sinnvoll als eine (isolierte) Änderung an den Maßnahmen selbst.

### 2. Gestaltungsoptionen

Die Qualifizierung der geprüften Maßnahmen als Steuervergünstigungen ergibt sich – mit Ausnahme der Steuerbefreiung überzähliger Anhänger – jeweils nur aus dem Rechtsstand vor ihrer Einführung. Eine Abschaffung der Steuervergünstigungen Nr. 74 bis 76 könnte

demnach auch als simple Steuererhöhung verstanden werden, die im Vergleich zum Status quo keine instrumentellen Vorteile bietet, den formulierten Zielen des „Mautkompromisses“ entgegen liefe und daher nicht empfehlenswert ist.

Da die Belastung durch die Kfz-Steuer wie beschrieben bereits verhältnismäßig gering ist und die Abgaben des Straßengüterverkehrs zum Großteil nutzungsbezogen funktionieren, ist zudem kaum noch Spielraum für die weitere exklusive Entlastung inländischer Transportunternehmen vorhanden, sofern man nicht deren dauerhafte Nettosubventionierung fördern möchte (was aus Gesichtspunkten der Nachhaltigkeit und der Effizienz kontraproduktiv wäre). Insofern bliebe zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und zum Erhalt deutscher Arbeitsplätze im Straßengüterverkehr vor allem die weitere Harmonisierung der Bedingungen auf europäischer Ebene oder das Erschweren von Kabotage (was allerdings Konfliktpotential mit den Nachbarstaaten sowie den Regeln des europäischen Binnenmarktes birgt und die Kosten für die Verbraucher, Industrie und Handel treibt).

Die Notwendigkeit für die Steuervergünstigungen würde sich in Gänze erübrigen, wenn es tatsächlich einen einheitlichen europäischen Regelungs- und Abgabenrahmen für den europäischen Straßengüterverkehr, einschließlich der Kfz-Besteuerung, gäbe. Nach Maßgabe der im Subventionsbericht genannten Ziele der Steuervergünstigungen wäre eine Lösung auf europäischer Ebene bzw. Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen durch einheitliches EU-Recht gegenüber dem Status quo zu bevorzugen. Einheitliche Wettbewerbsbedingungen im Straßengüterverkehr würden allerdings Regelungen erfordern, die über die Kfz-Steuer hinausgehen. Bereits gegenwärtig beziehen sich zahlreiche Regulierungsmaßnahmen auf streckenbezogene Nutzungsgebühren (d.h. Mautsysteme), auch Treibstoffsteuern unterliegen Mindestsätzen. Von einer weiteren Angleichung der Bedingungen, insbesondere für Arbeitnehmer, könnte der deutsche Straßengüterverkehr auch ökonomisch profitieren.

### 3. Zusammenschau im Bewertungstableau

Die nachstehende Übersicht fasst die wesentlichen Befunde der Evaluierung für die Steuer-  
vergünstigungen Nr. 73 bis 76 anhand der Scores der Subventionskennblätter zusammen.

**Tabelle III-8: Zusammenschau der Vergünstigungen im Straßengüterverkehr im Bewertungstableau**

Nr.	Steuervergünstigung	Relevanz	Wirkungen	Nachhaltigkeit	Instrumentelle Eignung	Transparenz u. Monitoring	Gesamtbewertung
73	Nichterhebung der Steuer für Kraftfahrzeuganhänger						
74	Absenkung des gewichtsbezogenen Anhängerzuschlages auf einheitlich 373,24 €.						
75	Absenkung der Höchststeuer für Anhänger auf 373,24 €.						
76	Absenkung der Höchststeuer für schwere Nutzfahrzeuge aller Emissionsklassen um jeweils rund 109 €						
Legende							
ungenügend                     schwach                     ausreichend                     gut                     ausgezeichnet							

## I. Quellenverzeichnis

- ACEA (2017)**, ACEA Tax Guide 2017.
- AGES (2017)**, Gebührentabelle der Lkw-Maut in Deutschland, zuletzt abgerufen am 10.03.2018 unter <https://www.ages.de/de/lkw-maut-deutschland-tarif-gebuehren.html>.
- BGL (2002)**, EuGH-Urteil macht Harmonisierung der Kraftfahrzeugsteuer für deutschen Fiskus unabdingbar, online verfügbar unter [http://www.bgl-ev.de/web/medien/presse/article\\_archiv.htm&news=2286&year=2002](http://www.bgl-ev.de/web/medien/presse/article_archiv.htm&news=2286&year=2002), zuletzt geprüft am 15.12.2017.
- BGL (2017)**, „Zusatzinformationen zum Kostenentwicklungsrechner“, online verfügbar unter [http://www.bgl-ev.de/web/der\\_bgl/informationen/zusatzinformationen\\_zum\\_kostenentwicklungsrechner.htm](http://www.bgl-ev.de/web/der_bgl/informationen/zusatzinformationen_zum_kostenentwicklungsrechner.htm), zuletzt geprüft am 28.2.2018.
- BMVI (2017)**, Verkehr in Zahlen 2017/18 – 46. Jahrgang.
- Bundesamt für Güterverkehr (2017)**, Kabotage im Straßengüterverkehr 2016.
- Bundesamt für Güterverkehr (2017a)**, Marktbeobachtung Güterverkehr. Jahresbericht 2016.
- Bundesregierung (2017)**, Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2015 bis 2018 (26. Subventionsbericht).
- Deloitte (2016)**, Global Truck Study 2016.
- Deutscher Bundestag (1978)**: Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes, BT-DS 8/1679 vom 3.04.1978.
- Deutscher Bundestag (1978a)**: BT-Plenarprotokoll 8/86 vom 20. April 1978.
- Deutscher Bundestag (2003)**: BT-DS 15/1023 vom 22.05.2003.
- Deutscher Bundestag (2003a)**: BR-DS 142/03 (Beschluss) vom 23.05.2003.
- DVZ (2017)**: BGL wehrt sich gegen „systematische Kabotage“, online verfügbar unter <http://www.dvz.de/rubriken/land/strasse/single-view/nachricht/bgl-wehrt-sich-gegen-systematische-kabotage.html>, zuletzt geprüft am 15.12.2017.
- EU-Kommission (2006)**: Entscheidung der Kommission vom 25. Januar 2006 über die staatliche Beihilfe C 54/2003. Aktenzeichen K (2006) 89.
- EU-Kommission (2017)**: Vorschlag für eine RICHTLINIE DES RATES zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG. Aktenzeichen COM (2017) 276.
- EuGH (2002)**: Rechtssache C-115/00.
- Jochum, G. (2006)**, Die Steuervergünstigung. Vergünstigungen und vergleichbare Subventionsleistungen im deutschen und europäischen Steuer- Finanz- und Abgabenrecht. Lit Verlag, Berlin 2006.
- Halaczinsk, R. und D. Zens (1999)**: Die Kraftfahrzeugsteuer Gesamtdarstellung, NWB 35/1999.
- Umweltbundesamt (2016)**: Vergleich der durchschnittlichen Emissionen einzelner Verkehrsmittel im Güterverkehr – Bezugsjahr: 2014. Zuletzt abgerufen am 10.03.2018 unter <https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/emissionsdaten#textpart-4>.
- Zoll (2018)**: Informationen des Zolls unter [http://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Steuern/Verkehrsteuern/Kraftfahrzeugsteuer/Steuerverguenstigung/Auslaendische-Fahrzeuge/auslaendische-fahrzeuge\\_node.html](http://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Steuern/Verkehrsteuern/Kraftfahrzeugsteuer/Steuerverguenstigung/Auslaendische-Fahrzeuge/auslaendische-fahrzeuge_node.html), zuletzt geprüft am 10.03.2018.



## IV. Kraftfahrzeugsteuer: Landwirtschaft

Die Evaluierungen für die Steuervergünstigungen des Abschnitts IV wurden federführend vom **Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln)** durchgeführt. Alle Arbeiten erfolgten wissenschaftlich unabhängig und in enger fachlicher Abstimmung mit dem gesamten Evaluationsteam und mit der Leitung des Gesamtvorhabens.

Im FiFo Köln bearbeitet von **Bernhard Koldert**. Teamleitung: **Michael Thöne**.

Die Quantifizierungen der Subventionsvolumina und der damit verbundenen Erfüllungsaufwände in Abschnitt IV.B wurden vom **Fraunhofer-Institut für Angewandte Informationstechnik (FIT)** umgesetzt. Die ausführlichen Quantifizierungen und die Liste der wissenschaftlichen Bearbeiterinnen und Bearbeiter bietet Abschnitt II weiter oben.

### A. Grundzüge und Funktionsweise

#### 1. Herangehensweise

Dieser Teilabschnitt evaluiert die Steuerbefreiung für ausschließlich in der Land- und Forstwirtschaft eingesetzte zulassungspflichtige Zugmaschinen und Sonderfahrzeuge sowie hinter diesen mitgeführten Anhängern (ausgenommen Sattelzugmaschinen und -anhänger) von der Kraftfahrzeugsteuer.

Diese Steuervergünstigung wird im Folgenden als eigenständiges Instrument evaluiert und entsprechend der Steuerart (Kraftfahrzeugsteuer) in der Gesamtevaluierung verortet. Da diese Steuervergünstigung genauso wie eine ganze Reihe weiterer zu evaluierender Vergünstigungen die Land- und Forstwirtschaft betreffen und sich diese auf die unterschiedlichsten Steuerarten beziehen, ist in Evaluierungsgruppe C III ein allgemeiner Überblick gegeben, der beleuchtet, wie sich innerhalb dieses Bereichs Zielsetzungen in den verschiedenen Vergünstigungen mehrfach finden oder auch widersprechen.

Der folgende Abschnitt ist wie folgt aufgebaut: Nachdem in Teil IV.A die technische Ausgestaltung der Vergünstigung erläutert wird sowie die Zwecke und Begünstigten allgemein genannt werden, beleuchtet Teil IV.B quantitative Fragen. Die Zielsetzung der Vergünstigung wird in Teil IV.C genauer diskutiert, bevor sich Teil IV.D der Wirkungsanalyse widmet. Hierauf folgend wird die Nachhaltigkeit der Steuerbefreiung angesprochen (Teil IV.E), die instrumentelle Gestaltung hinterfragt (Teil IV.F) sowie die Transparenz bewertet (Teil IV.G). Abschnitt IV.H bewertet die Maßnahme abschließend und zeigt Möglichkeiten einer Umgestaltung auf.

## 2. Zwecke und Begünstigte der Steuervergünstigungen

Die Steuerbefreiung für zulassungspflichtige Zugmaschinen und Sonderfahrzeuge sowie hinter diesen mitgeführte Anhänger (ausgenommen Sattelzugmaschinen und -anhänger) von der Kraftfahrzeugsteuer stammt aus dem Jahr 1922 und diente der Förderung der Motorisierung der Land- und Forstwirtschaft (Vgl. Umweltbundesamt 2016, S. 64).

Ziel der Vergünstigung ist die Förderung der Land- und Forstwirtschaft, indem durch Erweiterung bzw. den Erhalt der Motorisierung in der Landwirtschaft der wirtschaftliche Wohlstand im Bereich der Land- und Forstwirtschaft gesteigert und ein Beitrag zur Sicherung der Versorgungslage und zum sozialen Zusammenhalt geleistet wird. Außerdem wurde als Begründung angeführt, dass die begünstigten landwirtschaftlichen Fahrzeuge hauptsächlich auf landwirtschaftlichen Flächen zur Bestellung, Pflege und Ernte landwirtschaftlicher Erzeugnisse eingesetzt und weniger auf Straßen, zu deren Erhalt das KfZ-Steueraufkommen beitragen sollte. Die Mechanisierung ist somit im Gesamtkontext ein Ziel im Blick auf die weitergehenden gesellschaftlichen und ökonomischen Herausforderungen.

Begünstigt sind nach § 3 Abs. 7 KraftStG alle Zugmaschinen (ausgenommen Sattelzugmaschinen), Sonderfahrzeuge, Kraftfahrzeuganhänger hinter Zugmaschinen oder Sonderfahrzeuge und einachsige Kraftfahrzeuganhänger (ausgenommen Sattelanhänger, aber einschließlich der zweiachsigen Anhänger mit einem Achsabstand von weniger als einem Meter) unter der Voraussetzung, dass diese Fahrzeuge ausschließlich

- a) in land- oder forstwirtschaftlichen Betrieben,
- b) zur Durchführung von Lohnarbeiten für land- oder forstwirtschaftliche Betriebe,
- c) zu Beförderungen für land- oder forstwirtschaftliche Betriebe, wenn diese Beförderungen in einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb beginnen oder enden,
- d) zur Beförderung von Milch, Magermilch, Molke oder Rahm oder
- e) von Land- oder Forstwirten zur Pflege von öffentlichen Grünflächen oder zur Straßenreinigung im Auftrag von Gemeinden oder Gemeindeverbänden

verwendet werden.

Diese Steuervergünstigung im Rahmen der Kraftfahrzeugsteuer grenzt den Begriff der Land- und Forstwirtschaft bewertungsrechtlich ab. Im folgenden Abschnitt wird genauer auf die Definition und Abgrenzung dieses Bereiches eingegangen.

### 3. Abgrenzung des Kreises der Steuervergünstigten land- und forstwirtschaftlichen Betrieben<sup>17</sup>

Land- und forstwirtschaftliche Betriebe i. S. d. KraftStG werden in Anknüpfung an bewertungsrechtliche Gesichtspunkte bestimmt. Land- und forstwirtschaftliche Betriebe in diesem Sinne sind Wirtschaftseinheiten, in denen die Produktionsfaktoren Boden, Betriebsmittel und menschliche Arbeit zusammengefasst werden und aufeinander abgestimmt planmäßig die Produktion von landwirtschaftlichen Gütern und Dienstleistungen vorgenommen wird (BFH-Urteil vom 19.09.1984 - II R 139/82 und BFH-Urteil vom 06.03.2013 - II R 55/11). Die bewertungsrechtliche Behandlung ergibt sich aus dem Einheitswertbescheid nach § 19 BewG oder dem Bescheid über den Ersatzwirtschaftswert nach § 125 BewG des Finanzamts. Ein weiteres objektives Beweisanzeichen ist die Mitgliedschaft in der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaft.

Zum Kreis der Förderfähigen gehören auch die Nebenbetriebe von Betrieben des landwirtschaftlichen Gewerbes. Dazu zählen:

1. Verarbeitungsbetriebe, wie z.B. Brennereien und Sägewerke, welche die Erzeugnisse des Hauptbetriebs durch Verarbeitung verwerten und gegebenenfalls Rückstände für Fütterungszwecke an den Hauptbetrieb liefern.
2. Substanzbetriebe, wie z.B. Ziegeleien und Kiesgruben, wenn die dort gewonnenen Erzeugnisse überwiegend im Hauptbetrieb verwendet werden und der Substanzbetrieb gegenüber der Landwirtschaft nur eine untergeordnete Rolle spielt.

Die gesetzliche Regelung sieht weiterhin explizit das Einbinden von Kleinbetrieben vor. Dies folgt aus den folgenden Kriterien des Bewertungsrechts. Es ist weder notwendig, dass ein Betrieb eine Gewinnabsicht hat, noch dass eine Mindestgröße des Betriebs vorliegt. Weiterhin wird das Vorliegen einer Hofstelle oder eines vollen Besatzes an Betriebsmitteln sowie ein Mindestrohertrag bzw. -gewinn nicht vorausgesetzt.

Insofern lassen sich zwei wesentliche Kriterien für Förderfähigkeit benennen. Das erste ist die „tatsächliche, nachhaltige Nutzung von entsprechenden Grundstücksflächen und deren Zweckbestimmung im Sinne einer wirtschaftlich relevanten Betätigung durch die Nutzerin oder den Nutzer. Eine solche nachhaltige Nutzung ist nur dann gegeben, wenn die Grundstücke hinsichtlich Arbeitseinsatz, Investitionen und erzielbarem Ertrag mit einem durchschnittlichen Haupterwerbsbetrieb der gleichen Nutzungsart verglichen werden können.“ (Vgl. Anlage 9 zur Steuerbefreiung nach § 3 Nummer 7 KraftStG, Abschnitt 2.3.4 (2)) Das zweite Kriterium ist die Teilnahme am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr. Für eine Teilnahme am wirtschaftlichen Verkehr ist es ausreichend, wenn die erzeugten Produkte Dritten gegenüber im Rahmen einer Gegenleistung angeboten und verwertet werden.

---

<sup>17</sup> Eine ausführliche Abgrenzung findet sich in Anlage 9 zur Steuerbefreiung nach § 3 Nummer 7 KraftStG.

Zum Ausschluss aus dem Kreis der Förderberechtigten können folgende Faktoren führen:

1. Steuerbefreite land- und forstwirtschaftliche Fahrzeuge werden zu privaten oder anderen nicht land- und forstwirtschaftlichen Zwecken verwendet. Beispiele für eine nicht zulässige Nutzung sind:
  - Vorführung von land- und forstwirtschaftlichen Fahrzeugen durch Landmaschinenvertriebe (Gewerbebetrieb)
  - Nutzung von land- und forstwirtschaftlichen Fahrzeugen zur Durchführung von privaten Einkäufen
2. Ein Betrieb wird als reiner Gewerbebetrieb i. S. d. KraftStG geführt. Welche Voraussetzungen gelten müssen, damit Grundbesitz bzw. Wirtschaftsgüter bewertungsrechtlich zu einem Gewerbebetrieb gehören regelt § 95 Absatz 1 BewG. Hier wird das Betriebsvermögen nach den Regelungen des § 15 Abs. 1 und 2 EStG bewertet. Zu diesen reinen Gewerbebetrieben zählen unter anderem Handelsgärtnereien sowie Landhandelsgeschäfte.
3. Ein Betrieb zur Tierzucht und -haltung verfügt nicht über ausreichend oder keine landwirtschaftlichen Nutzflächen als Futtergrundlage für die gehaltenen Tiere. Ob ausreichend Fläche besteht wird nach § 51 BewG durch die sogenannte Vieheinheitengrenze festgelegt. Darin werden unterschiedlich Tierarten mit unschädlichen Vieheinheiten gewichtet. Eine Kuh geht mit 1 Vieheinheit je Tier ein und eine Legehennen mit 0,02 Vieheinheiten. Hier muss ein gewisses Verhältnis von Hektar zu Vieheinheiten vorliegen.

Diese Kriterien für die Steuervergünstigungen grenzen vereinfacht gesagt den Kreis der Begünstigten von den industrialisierten landwirtschaftlichen Gewerbebetrieben und der privaten Landschaftspflege bzw. der Hobbylandwirtschaft ab.

Eindeutiger wird dies über das Kriterium der Teilnahme am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr. Die Abgrenzung zur privaten Landschaftspflege bzw. der Hobbylandwirtschaft erfolgt durch den Absatz der Produkte und die damit einhergehende Preisbildung am Markt. Die Abgrenzung zu industrialisierten landwirtschaftlichen Gewerbebetrieben erfolgt durch den Ausschluss von reinen Gewerbebetrieben, wie Handelsgärtnereien, Landhandelsgeschäften und gewerblicher Viehzucht.

#### **4. Technische Ausgestaltung**

Die Steuervergünstigung erfolgt in voller Höhe, sodass die Fahrzeuge vollständig von der Kraftfahrzeugsteuer befreit sind. Ein Wegfall der Voraussetzungen für die Steuervergünstigung muss dem zuständigen Hauptzollamt mitgeteilt werden, ansonsten kann dies als Steuerhinterziehung oder leichtfertige Steuerverkürzung geahndet werden (vgl. Zoll 2017).

Die Steuervergünstigung gilt gemäß 26. Subventionsbericht unbefristet. Sie wurde bis 30.06.2009 zu 100% durch die Länder finanziert. Seit 01.07.2009 trägt der Bund die Vergünstigung zu 100%. Die Steuervergünstigung ist als Anpassungshilfe deklariert.

Im 26. Subventionsbericht wird zudem darauf hingewiesen, dass vorrangig zur Verrichtung von Arbeit außerhalb öffentlicher Straßen bestimmte Fahrzeuge und selbstfahrende Arbeitsmaschinen bereits nach § 3 Nr. 1 KraftStG steuerbefreit sind. Zudem gibt es in Teilen des Anwendungsbereiches von § 3 Nr. 7 KraftStG eine Konkurrenzsituation zu gewerblichen Betrieben, insbesondere des Güterkraftverkehrs, aber auch zu Gewerbebetrieben auf dem Gebiet der Land- und Forstwirtschaft, die wie oben beschrieben nicht begünstigt werden (vgl. 26. Subventionsbericht, S. 285).

## 5. Antragsverfahren

Die Steuerbefreiung muss für Neuzulassungen bei der Zulassungsbehörde beantragt werden. Dem Fahrzeug oder Anhänger wird mit Antragstellung vorab ein grünes Kennzeichen zugeteilt. Wenn Fahrzeuge oder Anhänger bereits zugelassen wurden, muss die Steuerbefreiung direkt beim zuständigen Hauptzollamt beantragt werden. Das grüne Kennzeichen wird dann im Nachgang an die Steuerpflichtige bzw. den Steuerpflichtigen ausgegeben.

Die Anträge auf Steuerbefreiung werden vom Hauptzollamt überprüft. Folgende Unterlagen werden zur Überprüfung benötigt:

- Formular 3813: "Antrag auf Steuerbefreiung für Land- und Forstwirtschaft"
- Nachweis des Bestehens eines land- oder forstwirtschaftlichen Betriebes
- Nachweis von Einkünften aus Land- oder Forstwirtschaft oder der Durchführung von entsprechenden Lohnarbeiten

Der Nachweis kann erbracht werden durch:

- Beitragsbescheid der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaft
- Einheitswertbescheid des zuständigen Finanzamts
- Steuerveranlagung des Finanzamts, z.B. Einkommensteuerbescheid

Welche Unterlagen für das Verfahren hilfreich und notwendig sind, wird im Einzelfall durch das Zollamt entschieden und eingefordert.

Wenn die Voraussetzungen für eine Steuerbefreiung nicht vorliegen oder notwendige Unterlagen vom Antragsteller nicht oder nicht rechtzeitig vorgelegt werden, wird das vorab zugeteilte grüne Kennzeichen wieder eingezogen und die Kraftfahrzeugsteuer durch Steuerbescheid festgesetzt (vgl. Zoll 2018).

## B. Subventionsvolumina und Fallzahlen

Für das Jahr 2018 werden 383 Tsd. steuerbefreite Kraftfahrzeuganhänger und 1.467 Tsd. steuerbefreite Nutzfahrzeuge prognostiziert. Insgesamt ergibt das eine Fallzahl von 1.850 Tsd. Fahrzeugen (siehe Tabelle IV-1). Die gesamten Steuermindereinnahmen werden auf 465 Mio. Euro geschätzt, von denen mit 386 Mio. Euro der Großteil auf Zugkraftwagen entfällt. Der Interaktionseffekt mit dem Tatbestand 75 würde im Falle einer Abschaffung beider Tatbestände zusätzliche Steuermehreinnahmen in Höhe von 45 Mio. Euro bedeuten. Vergleichbares gilt für den Tatbestand 76, dessen Interaktionseffekt mit Tatbestand 19 auf 10 Mio. Euro geschätzt wird.

**Tabelle IV-1:** Fallzahlen und Steuermindereinnahmen durch Tatbestand 19

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Steuermindereinnahmen in Mio. €</b>	450	455	465	470	475
<b>Fallzahl in Tsd.</b>	1.790	1.820	1.850	1.880	1.902

Quelle: Berechnungen des FIT auf Grundlage der Statistischen Mitteilungen des Kraftfahrt-Bundesamtes FZ 25 (2010-2017) und der Geschäftsstatistik zur Kraftfahrzeugsteuer des Bundesministeriums der Finanzen; Abweichungen durch Rundungen möglich

Es fällt kein Sachaufwand für diesen Tatbestand an. Der Personalaufwand für die Wirtschaft wird auf 25 Euro pro Antrag geschätzt, der für die Verwaltung auf 20 Euro pro Antrag. Unter Berücksichtigung des Verhältnisses zwischen Fallzahlen und jährlicher Antragsstellung ergibt sich ein Erfüllungsaufwand von 3,8 Mio. Euro für die Wirtschaft und 3,1 Mio. Euro für die Verwaltung.

## C. Relevanz

### 1. Ursprüngliche und heutige Ziele

Die Steuerbefreiung für zulassungspflichtige Zugmaschinen und Sonderfahrzeuge sowie hinter diesen mitgeführte Anhänger (ausgenommen Sattelzugmaschinen und -anhänger) stammt aus dem Jahr 1922 und diente der Förderung der Motorisierung der Land- und Forstwirtschaft (Vgl. Umweltbundesamt 2016, S. 64).

Bereits im 25. Subventionsbericht der Bundesregierung wird die ursprüngliche Zielsetzung einer verbesserten Motorisierung und Mechanisierung der Land- und Forstwirtschaft als erreicht eingeschätzt. Dort wird argumentiert, die Fortführung der Maßnahme diene der Sicherung des erreichten Niveaus. Es wird zudem darauf hingewiesen, dass die Maßnahme den wirtschaftlichen Wohlstand im Bereich der Land- und Forstwirtschaft gesteigert hat, indem als Maßnahme der Zukunftsvorsorge die angestrebte Motorisierung der Land- und Forstwirtschaft erreicht und erhalten wird. Dies trage im Bereich der Land- und Forstwirtschaft zur Sicherung der Versorgungslage bei und stärke den sozialen Zusammenhalt (25. Subventionsbericht). Somit werden die dem Ziel der Motorisierung zugrundeliegenden ag-

rarpolitischen Ziele, nämlich die Stärkung des wirtschaftlichen Wohlstandes in der Landwirtschaft, die Sicherung der Versorgungslage und die Stärkung des sozialen Zusammenhaltes deutlich, die auch durch andere Instrumente angesteuert werden. Die Motorisierung als eigentliches Ziel der Vergünstigung ist in dem Sinne nur ein Zwischenziel im übergeordneten agrarpolitischen Kontext, da Motorisierung und Mechanisierung kein Selbstzweck und somit kein grundsätzliches eigenständiges agrarpolitisches Ziel im engeren Sinne sind.

## 2. Relevanz und Rechtfertigung der Maßnahme im aktuellen Umfeld

Die hinter dem Ziel der Motorisierung der Landwirtschaft stehenden agrarpolitischen Zielsetzungen, nämlich der Stärkung des wirtschaftlichen Wohlstandes in der Landwirtschaft, der Sicherung der Versorgungslage und der Stärkung des sozialen Zusammenhaltes, gehören zum vielfältigen Kanon der Ziele der Agrarpolitik.

So werden beispielsweise in § 1 des deutschen Landwirtschaftsgesetzes<sup>18</sup> die Ziele festgelegt, der Landwirtschaft eine Teilnahme an der fortschreitenden Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft zu gewährleisten und die soziale Lage der in der Landwirtschaft tätigen Menschen an die vergleichbarer Berufsgruppen anzugleichen und gleichzeitig der Bevölkerung die bestmögliche Versorgung mit Ernährungsgütern zu sichern. Dazu sollen Instrumente der allgemeinen Wirtschafts- und Agrarpolitik (insbesondere der Handels-, Steuer-, Kredit- und Preispolitik) verwendet werden.

Insofern finden sich die Ziele der Vergünstigung in den Zielen der Agrarpolitik wieder. Die Sicherung der Versorgungslage, sozialer Zusammenhalt und Stärkung der Leistungsfähigkeit werden dort als sinnvolle Ziele benannt, die auch heute noch gelten. Insofern ist in diesem Kontext auch das direkte Ziel der Vergünstigung als sinnvoller Beitrag zu verstehen, um diese agrarpolitischen Ziele zu erreichen. Die Mechanisierung ist daher gewissermaßen Zwischenziel im Blick auf die weitergehenden gesellschaftlichen und ökonomischen Ziele. Grundlegend wird dieser Punkt in Evaluierungsgruppe C, Abschnitt III auch im Kontext des Zielkanons der Agrarpolitik und im Zusammenhang mit den Zielen anderer zu evaluierender Steuervergünstigungen diskutiert. Aus ökonomischer Perspektive gibt es eine Vielzahl von Argumenten gegen eine Unterstützung. Gleichzeitig spielen jedoch auch soziale und gesellschaftliche Argumente eine Rolle, sodass eine Entlastung mit dem Ziel der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit nicht grundsätzlich abzulehnen ist.

---

<sup>18</sup> Dort heißt es: „Um der Landwirtschaft die Teilnahme an der fortschreitenden Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft und um der Bevölkerung die bestmögliche Versorgung mit Ernährungsgütern zu sichern, ist die Landwirtschaft mit den Mitteln der allgemeinen Wirtschafts- und Agrarpolitik - insbesondere der Handels-, Steuer-, Kredit- und Preispolitik - in den Stand zu setzen, die für sie bestehenden naturbedingten und wirtschaftlichen Nachteile gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen auszugleichen und ihre Produktivität zu steigern. Damit soll gleichzeitig die soziale Lage der in der Landwirtschaft tätigen Menschen an die vergleichbarer Berufsgruppen angeglichen werden.“

Allerdings wird die ursprüngliche Zielsetzung einer verbesserten Motorisierung und Rationalisierung der Land- und Forstwirtschaft bereits in bisherigen Subventionsberichten als erreicht eingeschätzt. Die Fortführung der Maßnahme dient gemäß 25. Subventionsbericht der Sicherung des erreichten Niveaus. Dass das (Zwischen-)ziel einer Motorisierung der Landwirtschaft überholt, da bereits erreicht ist, zeigt auch folgende Darstellung. Dort werden differenziert nach Betriebsgrößenklassen (in Hektar) die Anteile der Betriebe mit Traktoreneinsatz abgebildet. Es wird deutlich, dass nahezu 99% aller landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland über mindestens einen eigenen Traktor verfügen und damit motorisiert sind. Deutlich wird auch, dass einzig in der Gruppe von Betrieben mit weniger als 5 Hektar der Anteil der Betriebe mit Traktorbesitz unter dem Durchschnittswert liegt. Bei den Betrieben mit einer Fläche von 20 Hektar und mehr liegt der Anteil bei nahezu 100%.

**Tabelle IV-2: Betriebe mit Traktoren und deren Anteile an allen Betrieben nach Betriebsgrößenklassen (in Tausend)**

Größe	Betriebe Anzahl (in Tausend)	Betriebe mit Traktoreneinsatz (in Tausend)	Anteil der Betriebe mit Traktoreneinsatz (in Prozent)
Unter 5	20,2	18,6	92,1
5-10	42,6	42,2	91,1
10-20	57,5	57,1	99,3
20-50	70	69,7	99,6
50-100	49,4	49,2	99,6
100-200	23,2	23,1	99,6
200-500	7,3	7,3	100
500-1000	2	2	100
1000 und mehr	1,4	1,4	100
<b>Insgesamt</b>	<b>273,7</b>	<b>270,6</b>	<b>98,9</b>

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des Statistischen Bundesamtes 2014: Land- und Forstwirtschaft, Fischerei; Traktoren und Erntemaschinen; Agrarstrukturerhebung

Der Ausschluss der privaten Landschaftspflege bzw. der Hobbylandwirtschaft ist durch das Ausschließen von Mitnahmeeffekten gut zu begründen. Hier ist ein Weg gefunden worden Anreize für die Pflege von z.B. öffentlichen Grünflächen zu setzen ohne Hobbies zu subventionieren. Der Grund für den Ausschluss von industrialisierten landwirtschaftlichen Gewerbebetrieben ist auf dem ersten Blick unklarer. Der Einsatz von Maschinen und eine damit einhergehende Produktivitätssteigerung können nämlich durchaus auch zu einer Sicherung



der Versorgungslage beitragen, auch wenn ein reines Gewerbe vorliegt. Hier ist jedoch das Ziel des lokalen Zusammenhaltes hervorzuheben das mit reinen gewerbliche Interessen in Konflikt stehen kann.

Zusammenfassend ist im Hinblick auf die Ziele der Vergünstigung zu differenzieren: Das ursprüngliche Ziel der Motorisierung der Landwirtschaft ist offensichtlich bereits erreicht und insofern als solches nicht mehr angemessen. Das daraus abgeleitete Ziel eines Erhaltens des erreichten Niveaus hingegen kann sicherlich insofern gerechtfertigt werden, als dass es einen Beitrag zu den übergeordneten agrarpolitischen Zielen Stärkung des wirtschaftlichen Wohlstandes in der Landwirtschaft, der Sicherung der Versorgungslage und der Stärkung des sozialen Zusammenhaltes leisten kann. Allerdings ist festzuhalten, dass das abgeleitete Ziel deutlich schwächer ist als das ursprüngliche. Zudem gibt es in der heutigen Konstellation sicherlich effizientere Ansätze als diesen.

## **D. Wirkungsanalyse**

### **1. Wirkung**

Grundsätzlich ist die Kraftfahrzeugsteuer ein Kostenfaktor bei dem Einsatz von Fahrzeugen. Eine Steuerbefreiung macht entsprechend den Unterhalt von Fahrzeugen günstiger und schafft Anreize, um Mechanisierung voranzutreiben bzw. zu erhalten. Grundsätzlich ist die Mechanisierung der Landwirtschaft natürlich geeignet, den Zielkanon, Stärkung der Wirtschaftskraft, Sicherung der Versorgungslage und Stärkung des sozialen Zusammenhaltes zu unterstützen. Allerdings ist die Wirkung einer solchen Vergünstigung natürlich dann umso größer, je weniger die Mechanisierung vorangeschritten ist, da der Grenznutzen der Maßnahme mit steigender Mechanisierung abnimmt. Da dies aber offensichtlich der Fall ist, ist die Wirkung entsprechend inzwischen insbesondere vor dem Hintergrund der Agrarstrukturen und seiner Umweltwirkungen fraglich. Insbesondere ist nicht davon auszugehen, dass die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe bei Abschaffung dieser Vergünstigung in der Breite ihren Motorisierungsgrad zurückfahren und es zu einer Untermotorisierung kommen könnte. Dies wäre allenfalls bei Kleinstbetrieben der Fall, die dann auch gezielt im Rahmen von Sonder- oder Härtefallregelungen unterstützt werden könnten. Zudem sind Hobbylandwirte generell von der Entlastung ausgeschlossen.

### **2. Nebenwirkungen des Steuervergünstigungen und distributive Aspekte**

Das Umweltbundesamt (2016, S. 64) weist darauf hin, dass die Steuervergünstigung den Trend zu immer schwereren Maschinen in der Landwirtschaft und damit eine vermehrte Schädigung landwirtschaftlicher Böden unterstützt. Gleichzeitig unterstützt sie, dass landwirtschaftliche Betriebe einen zu großen Maschinenbestand halten und auch Anreize zu Zusammenschlüssen kleinerer Betriebe in Maschinenringen reduziert werden (Umweltbun-

desamt (2016, S. 64)). Daraus ist entsprechend abzuleiten, dass die Vergünstigung Anreize zu Übermotorisierung und ggf. Fehlinvestitionen in der Landwirtschaft bietet und Anreize zur Hebung von Effizienzgewinnen reduziert.

Da bei der Kraftfahrzeugsteuer neben dem Gewicht auch Schadstoffemissionen relevant sind, schafft die Befreiung ggf. auch Anreiz, viele ältere schadstoffintensive Maschinen länger zu nutzen, da hier die Lenkungswirkung der Kraftfahrzeugsteuer nicht greift.

Die Beschränkung der steuerlichen Entlastung auf land- und forstwirtschaftliche Betriebe im Sinne des Bewertungsrechts (und damit verbunden eine Fokussierung auf eine tatsächliche, nachhaltige Nutzung von entsprechenden Grundstücksflächen und die Teilnahme im wirtschaftlichen Verkehr) stärkt diese Form der Bodennutzung gegenüber landwirtschaftlichen Gewerbebetrieben. Dies erscheint unter umweltpolitischen Gesichtspunkten insofern sinnvoll, als dass dadurch eine Privilegierung gegenüber intensiver Bodennutzung erreicht wird.

## E. Nachhaltigkeit

Die Nachhaltigkeitsprüfung für die Steuervergünstigungen wird in zwei Schritten dargestellt. Zunächst werden mithilfe komprimierter Tableaus die von jeder einzelnen Steuervergünstigung ausgehenden Wirkungen auf die Ziele der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (primär gemessen an den Indikatoren) dargestellt. Diese Tableaus sind kurze Zusammenfassungen der im Anhang dargestellten vollständigen Prüfschemata. Im Anschluss an die Tableaus werden die Befunde erläutert.

**Tabelle IV-3: Tableau der Nachhaltigkeitsprüfung für Maßnahme Nr. 19**

StV Nr. 19	Steuerbefreiung für zulassungspflichtige Zugmaschinen und Sonderfahrzeuge sowie hinter diesen mitgeführte Anhänger (ausgenommen Sattelzugmaschinen und -anhänger)		Nachhaltigkeitsprüfung	
SDG Nr.	Indikatorenbereich Nachhaltigkeitspostulat	Indikatoren	Positiv	Negativ
<b>SDG 3. Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern</b>				
3.2.a	Luftbelastung <i>Gesunde Umwelt erhalten</i>	Emissionen v. Luftschadstoffen (Index der nationalen Emissionen der Luftschadstoffe SO <sub>2</sub> , NO <sub>x</sub> , NH <sub>3</sub> , NMVOC und PM <sub>2,5</sub> )		X
<b>SDG 7. Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und zeitgemäßer Energie für alle sichern</b>				
7.1.b		Primärenergieverbrauch		X
<b>SDG 8. Dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern</b>				
8.3.	Wirtschaftliche Zukunftsvorsorge <i>Gute Investitionsbedingungen schaffen – Wohlstand dauerhaft erhalten</i>	Verhältnis der Bruttoanlageinvestitionen zum BIP	X	
8.4.	Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit <i>Wirtschaftsleistung umwelt- und sozialverträglich steigern</i>	BIP je Einw.	X	
<b>SDG 12. Für nachhaltige Konsum und Produktionsmuster sorgen</b>				

12.1.b		Energieverbrauch u. CO <sub>2</sub> Emissionen des Konsums		X
SDG 13. Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen				
13.1.a	Klimaschutz Treibhausgase reduzieren	Treibhausgasemissionen		X

Die Maßnahme betrifft gemäß 26. Subventionsbericht die Managementregel Nr. 9 der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie - nachhaltige Landwirtschaft muss produktiv, wettbewerbsfähig und umweltverträglich sein - und unterstützt die Indikatorenbereiche 8.3 (Wirtschaftliche Zukunftsvorsorge) und 8.4 (Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit). Gemäß 26. Subventionsbericht wurde der wirtschaftliche Wohlstand im Bereich der Land- und Forstwirtschaft gesteigert, indem als Maßnahme der Zukunftsvorsorge die angestrebte Motorisierung der Land- und Forstwirtschaft erreicht und erhalten wird. Dies trägt im Bereich der Land- und Forstwirtschaft zur Sicherung der Versorgungslage bei und stärkt den sozialen Zusammenhalt. Anhand der obigen Analyse wird deutlich, dass die Maßnahme in ihrer jetzigen Ausgestaltung über die in den Subventionsberichten genannten hinaus weitere Nachhaltigkeitsziele und Indikatorenbereiche adressiert.

Die Vergünstigung unterstützt Investitionen in die Motorisierung der Landwirtschaft. Insofern ist die Maßnahme nachhaltig in Bezug auf den Indikatorenbereich 8.3. Allerdings führt die Maßnahme in bestimmten Bereichen auch zu ineffizienten Überinvestitionen (z.B. unzureichende Nutzung von Maschinenringen, zu große Maschinen). Grundsätzlich unterstützt die Maßnahme durch eine höhere Technisierung eine Produktionssteigerung in der Landwirtschaft. Dies erhöht die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Insofern ist die Maßnahme nachhaltig in Bezug auf den Indikatorenbereich 8.4. Allerdings wurde deutlich, dass eine Motorisierung der deutschen Landwirtschaft im Wesentlichen erreicht ist. Insofern sind die produktionssteigernden Wirkungen bei einer Aufrechterhaltung der Unterstützung gering. Die Produktivitätssteigerungen können darüber hinaus nicht umweltverträglich gelingen, da sie über Maschineneinsatz und intensivere Bodenbewirtschaftung realisiert werden, wie obige Analyse (Abschnitt D) gezeigt hat. Dort wurde herausgearbeitet, dass die hier evaluierte Steuerentlastung Anreize zu einer Intensivierung des Maschineneinsatzes und daher potentiell auch zu intensiverer Bodenbewirtschaftung schafft. Insofern ist die Maßnahme nicht nachhaltig in Bezug auf die Indikatorenbereiche 3.2.a, 12.1.b und 13.1.a.

Zusammenfassend wird deutlich, dass das Instrument sicherlich einen Betrag hin zu mehr Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft geleistet hat, dies heute jedoch nur noch begrenzt tut, da die Mechanisierung der Landwirtschaft inzwischen erreicht ist. Zudem ist die Maßnahme nicht umweltverträglich und steht somit in Konflikt zu einer ganzen Reihe weiterer Indikatorenbereiche. Insofern ergibt sich zusammenfassend ein Zielkonflikt zwischen ökonomischen und ökologischen Zielen bzw. Indikatorenbereichen. Insgesamt fällt die Nachhaltigkeitsprüfung eher negativ aus.

## **F. Instrumentelle Gestaltung**

Grundsätzlich ist das Instrument gut geeignet, Anreize zu einer Mechanisierung der Landwirtschaft bzw. dem Erhalt der Mechanisierung auf einem hohen Niveau zu unterstützen, da die Kraftfahrzeugsteuer ein Kostenfaktor bei der Unterhaltung von Fahrzeugen ist.

Wenn allerdings offensichtlich ist, dass eine Mechanisierung der Landwirtschaft erreicht ist und dies auch mit Zahlen belegt werden kann, so schafft eine fortgesetzte Anwendung dieser Vergünstigung potentiell eher Anreize zu einer Übermotorisierung. In diesem Zusammenhang ist die Maßnahme nicht zielgenau, da sie indirekt und sehr pauschal wirkt. So ist nicht davon auszugehen, dass mittlere und große landwirtschaftliche Betriebe bei einer Abschaffung der Vergünstigung den Maschinenbestand auf ein kritisches Maß reduzieren würden und dadurch wirtschaftliche Leistungsfähigkeit oder Versorgungssicherheit in Gefahr geraten würden. Insgesamt ist die Maßnahme entsprechend nicht sonderlich effektiv, da nur noch Anreize zum Erhalt des Motorisierungsgrades gegeben werden und diese recht breit gestreut sind.

In diesem Kontext gibt es insofern bessere Instrumente, die zielgenauer wirken würden. Zudem ist zu hinterfragen, ob nicht grundsätzlich eher Instrumente gewählt werden sollten, um die grundlegenden agrarpolitischen Ziele Versorgungssicherheit, wirtschaftliche Teilhabe und sozialen Frieden unmittelbar zu adressieren und zu erreichen.

## **G. Transparenz und Monitoring**

Das Ziel der Steuervergünstigung ist nachvollziehbar formuliert. Das Gleiche gilt für die darauf bezogenen Ziele Versorgungssicherheit, wirtschaftliche Teilhabe und sozialen Frieden, die zudem konsistent sind mit Elementen aus dem Zielkanon der Agrarpolitik. Allerdings ist der Kanon an Zielen insgesamt recht breit und schwammig, und wird auch in der Kommunikation (z.B. Subventionsbericht) nicht klar dargestellt. Zudem stellt sich das Problem, dass das ursprüngliche Ziel erreicht und durch ein daran anknüpfendes, aber inhaltlich deutlich schwächeres Ziel ersetzt wird. Eine Erfolgskontrolle, die entsprechend an angemessenen Indikatoren orientiert, wurde bislang nicht durchgeführt. Allerdings wird in den Subventionsberichten der Bundesregierung regelmäßig über die Vergünstigung berichtet.

### **Die Steuervergünstigungen im Kontext der subventionspolitischen Leitlinien**

In einem letzten Schritt wird in gewisser Form bereits als Zusammenfassung der Analyseergebnisse geprüft, ob und in welchen Punkten die hier evaluierte Steuervergünstigung und die Subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung (lt. Beschluss des Bundeskabinetts vom 28. Januar 2015) in Widerspruch zueinander stehen, auch wenn dies natürlich rechtlich nicht maßgeblich ist.

In der Gesamtschau zeigt sich, dass die Maßnahme in ihrer jetzigen Ausgestaltung mit einer Reihe der Subventionspolitischen Leitlinien im Konflikt steht. So ist die Maßnahme ganz offensichtlich nicht das am besten geeignete und unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten effiziente Instrument, da es durch zielgenauere Instrumente ersetzt werden könnte. Damit wäre gleichzeitig die Überführung in eine den Staatshaushalt weniger belastende Maßnahme sichergestellt. Das Ziel der Steuervergünstigung in seiner jetzigen Ausgestaltung macht eine Erfolgskontrolle schwierig. Die Maßnahme ist in ihrer Zielstellung sicherlich gerechtfertigt, widerspricht in ihrer jetzigen Ausgestaltung jedoch ganz offensichtlich umweltpolitischen Zielen. Zudem sind bislang keine Evaluierungen erfolgt.

## **H. Ergebnis und Optionen für die Zukunft**

### **1. Bewertung der Maßnahmen**

Die Mechanisierung in der Landwirtschaft ist inzwischen erreicht und an dieser Stelle wenig Potentiale mehr vorhanden. Dies wird auch im 25. Subventionsbericht so eingeschätzt. Insofern ist die Wirkung des Instrumentes inzwischen begrenzt. Vielmehr werden schädliche Umweltwirkungen und -anreize ausgelöst.












Insgesamt sind die mit der Maßnahme verknüpften Ziele Teil des umfangreichen Zielkanons in Bezug auf die Landwirtschaft. Soll auch in Zukunft ein Beitrag zur Erreichung dieser Ziele geleistet werden, so ist die hier evaluierte Steuervergünstigung in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung sicherlich nicht das in der Gesamtschau geeignetste Instrument und insbesondere auch in Bezug auf ihre Nebenwirkungen zu kritisieren.

### **2. Gestaltungsoptionen**

Grundsätzlich wird dazu geraten, in der Breite eine Diskussion über Ziele und die zukünftige Ausrichtung der Landwirtschaft in Deutschland zu führen und auf dieser Grundlage die unübersichtliche und komplexe Struktur der vielfältigen Instrumente grundlegend zu überarbeiten und klarer auf einen konsistenten Zielrahmen auszurichten.

Die hier evaluierte Vergünstigung sollte in der jetzigen Form nicht unverändert beibehalten werden. Für Kleinstbetriebe könnte über eine Härtefallregelung nachgedacht werden. Im Hinblick auf die konkreten agrarpolitischen Ziele dieser Vergünstigung sind andere Anreize gefragt, die z.B. weniger umweltschädigende Produktionsfaktoren wie beispielsweise Arbeit begünstigen. Hierfür könnten die Mittel zielführender verwendet werden.

### 3. Zusammenschau im Bewertungstableau

Nr.	Steuervergünstigung	Relevanz	Wirkungen	Nachhaltigkeit	Instrumentelle Eignung	Transparenz u. Monitoring	Gesamtbewertung
19	Steuerbefreiung für zulassungspflichtige Zugmaschinen und Sonderfahrzeuge sowie hinter diesen mitgeführte Anhänger (ausgenommen Sattelzugmaschinen und -anhänger)						
<b>Legende</b>							
 ungenügend  schwach  ausreichend  gut  ausgezeichnet							

## I. Quellenverzeichnis

**Bundesministerium der Finanzen (2015)**, Fünfundzwanzigster Subventionsbericht - Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2013-2016.

**Bundesministerium der Finanzen (2017)**, Sechszwanzigster Subventionsbericht - Bericht Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2015 bis 2018.

**Bundesregierung (2016)**, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, Stand 1. Oktober 2016, lt. Kabinettsbeschluss vom 11. Januar 2017.

**Burger, A.; L. Köder (2016)**, Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, in: Umwelt Bundesamt Aktualisierte Ausgabe 2016.

**Kraftfahrzeugsteuergesetz**, Kraftfahrzeugsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. September 2002 (BGBl. I S. 3818).

**Rave, T.; Thöne, M. (2010)**, Umweltbezogenes Subventionscontrolling – Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes, Ifo Forschungsberichte 49, München.

**Statistisches Bundesamt (2014)**, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei; Traktoren und Erntemaschinen; Agrarstrukturerhebung.

**Subventionspolitische Leitlinien der Bundesregierung (2015)**, lt. Beschluss des Bundeskabinetts vom 28. Januar 2015.

**Zoll (2018)**, Fahrzeuge der Land- und Forstwirtschaft,  
[http://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Steuern/Verkehrsteuern/Kraftfahrzeugsteuer/Steuerverguenstigung/Land-Forstwirtschaft/land-forstwirtschaft\\_node.html](http://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Steuern/Verkehrsteuern/Kraftfahrzeugsteuer/Steuerverguenstigung/Land-Forstwirtschaft/land-forstwirtschaft_node.html) (26.01.2018).

## V. Evaluierungsgruppe B: Zusammenfassung

Die Übersicht fasst die wesentlichen Befunde für die hier evaluierten Steuervergünstigungen mithilfe der Scores zusammen, die in den Subventionskennblättern genutzt werden.

Nr.	Steuervergünstigung	Relevanz	Wirkungen	Nachhaltigkeit	Instrumentelle Eignung	Transparenz u. Monitoring	Gesamtbewertung
19	Steuerbefreiung für zulassungspflichtige Zugmaschinen und Sonderfahrzeuge sowie hinter diesen mitgeführte Anhänger (ausgenommen Sattelzugmaschinen und -anhänger)						
73	Nichterhebung der Steuer für Kraftfahrzeuganhänger						
74	Absenkung des gewichtsbezogenen Anhängerzuschlages auf einheitlich 373,24 €.						
75	Absenkung der Höchststeuer für Anhänger auf 373,24 €.						
76	Absenkung der Höchststeuer für schwere Nutzfahrzeuge aller Emissionsklassen um jeweils rund 109 €						
Legende							
ungenügend                     schwach                     ausreichend                     gut                     ausgezeichnet							



## VI. Anhang: Schematische Nachhaltigkeitsprüfungen

SV-Nr.	Steuerbefreiung für zulassungspflichtige Zugmaschinen und Sonderfahrzeuge sowie hinter diesen mitgeführte Anhänger (ausgenommen Sattelzugmaschinen und -anhänger)			Nachhaltigkeitsprüfung	
	Indikatorenbereich <i>Nachhaltigkeitspostulat</i>	Indikatoren	Ziele	Positiv	Negativ
<b>SDG 3.</b>	<b>Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern</b>				
<b>3.2.a</b>	<b>Luftbelastung Gesunde Umwelt erhalten</b>	Emissionen v. Luftschadstoffen (Index der nationalen Emissionen der Luftschadstoffe SO <sub>2</sub> , NO <sub>x</sub> , NH <sub>3</sub> , NMVOC und PM <sub>2,5</sub> )	Reduktion der Emissionen des Jahres 2005 auf 55% (ungewichtetes Mittel der fünf Schadstoffe) bis 2030	<b>X</b>	Die Maßnahme führt zu einer Intensivierung des Maschineneinsatzes und daher zu höheren Emissionen.
<b>SDG 7.</b>	<b>Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und zeitgemäßer Energie für alle sichern</b>				
<b>7.1.b</b>		Primärenergieverbrauch	Senkung um 20% bis 2020 u. um 50% bis 2050 gegenüber 2008	<b>X</b>	Die Maßnahme führt zu einer Intensivierung des Maschineneinsatzes und daher zu einem höheren Primärenergieverbrauch.
<b>SDG 8.</b>	<b>Dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern</b>				
<b>8.3.</b>	<b>Wirtschaftliche Zukunftsvorsorge Gute Investitionsbedingungen schaffen – Wohlstand dauerhaft erhalten</b>	Verhältnis der Bruttoanlageinvestitionen zum BIP	Angemessene Entwicklung des Anteils: Beibehaltung bis 2030	<b>X</b>	Die Vergünstigung unterstützt Investitionen in die Motorisierung der Landwirtschaft. Allerdings ist davon auszugehen, dass die Maßnahme in bestimmten Bereichen auch zu ineffizienten Überinvestitionen führt (z.B. unzureichende Nutzung von Maschinenringen, zu große Maschinen).
<b>8.4.</b>	<b>Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Wirtschaftslleistung umwelt- und sozialverträglich steigern</b>	BIP je Einw.	Stetiges u. angemessenes Wirtschaftswachstum	<b>X</b>	Grundsätzlich unterstützt die Maßnahme eine Technisierung und dadurch Produktionssteigerung in der Landwirtschaft. Diese Produktivitätssteigerungen können jedoch nicht umweltverträglich gelingen, da sie über Maschineneinsatz realisiert werden.
<b>SDG 12.</b>	<b>Für nachhaltige Konsum und Produktionsmuster sorgen</b>				
<b>12.1.b</b>		Energieverbrauch u. CO <sub>2</sub> Emissionen des Konsums	Kontinuierl. Abnahme des Energieverbrauchs	<b>X</b>	Die Maßnahme führt zu einer Intensivierung des Maschineneinsatzes und daher potentiell auch zu intensiver Bodenbewirtschaftung.
<b>SDG 13.</b>	<b>Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen</b>				

Evaluierung von Steuervergünstigungen: Kraftfahrzeugsteuer

13.1.a	Klimaschutz Treibhausgas- se reduzieren	Treibhausgasemissionen	Minderung um mind. 40% bis 2020, um mind. 55% bis 2030, um mind. 70% bis 2040 u. um 80% bis 95% bis 2050 jeweils gegenüber 1990	X	Die Maßnahme führt zu einer Intensivierung des Maschineneinsatzes und daher zu höheren Emissionen
--------	--	------------------------	---	---	---



STV Nr. 73 bis 76 Steuervergünstigungen im Straßengüterverkehr				Nachhaltigkeitsprüfung		
SDG Nr.	Indikatorenbereich <i>Nachhaltigkeitspostulat</i>	Indikatoren	Ziele	Positiv	Negativ	Erläuterung
<b>SDG 3. Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern</b>						
<b>3.2.a</b>	<b>Luftbelastung</b> <i>Gesunde Umwelt erhalten</i>	Emissionen v. Luftschadstoffen (Index der nationalen Emissionen der Luftschadstoffe SO <sub>2</sub> , NO <sub>x</sub> , NH <sub>3</sub> , NMVOC und PM <sub>2,5</sub> )	Reduktion der Emissionen des Jahres 2005 auf 55% (ungewichtetes Mittel der fünf Schadstoffe) bis 2030		<b>X</b>	Die Vergünstigungen fördern den Straßengüterverkehr, dessen spezifische Schadstoffbilanz (Emissionen pro tkm) auf der Langstrecke besonders gegenüber der Schiene schlecht ausfällt.
<b>3.2.b</b>		Anteil der Bevölkerung mit erhöhter PM <sub>10</sub> Exposition in Deutschland	Erreichung des FeinstaubWHO Richtwerts 20 Mikrogramm/m <sup>3</sup> für PM <sub>10</sub> im Jahresmittel möglichst flächendeckend bis 2030		<b>X</b>	Die Vergünstigungen fördern den Straßengüterverkehr, dessen spezifische PM <sub>10</sub> -Emissionen pro tkm auf der Langstrecke besonders gegenüber der Schiene sehr hoch sind.
<b>SDG 8. Dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern</b>						
<b>8.3.</b>	<b>Wirtschaftliche Zukunfts- vorsorge</b> <i>Gute Investitionsbedingungen schaffen – Wohlstand dauerhaft erhalten</i>	Verhältnis der Bruttoanlageinvestitionen zum BIP	Angemessene Entwicklung des Anteils: Beibehaltung bis 2030	<b>X</b>		Die Vergünstigungen bei der Kfz-Steuer für den Straßengüterverkehr sind strukturell geeignet, Unternehmen in Deutschland zu bewahren. Zudem senken sie auch für nicht gefährdete Unternehmen die Kosten und mutmaßlich den Investitionsspielraum.
<b>8.4.</b>	<b>Wirtschaftliche Leistungs- fähigkeit</b> <i>Wirtschaftsleistung umwelt- und sozialverträglich steigern</i>	BIP je Einw.	Stetiges u. angemessenes Wirtschaftswachstum	<b>X</b>		Die Vergünstigungen bei der Kfz-Steuer für den Straßengüterverkehr sind strukturell geeignet, Unternehmen in Deutschland und deren Wirtschaftskraft zu bewahren und Ausfluggungen vorzubeugen.
<b>8.5.a</b>	<b>Beschäftigung</b> <i>Beschäftigungsniveau steigern</i>	Erwerbstätigenquote insgesamt (20 bis 64 J.)	Erhöhung auf 78% bis 2030	<b>X</b>		Die Vergünstigungen bei der Kfz-Steuer für den Straßengüterverkehr sind strukturell geeignet, Unternehmen in Deutschland zu bewahren, Ausfluggungen vorzubeugen und so Arbeitsplätze zu erhalten.
<b>SDG 11. Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig machen</b>						
<b>11.2.a</b>	<b>Mobilität</b> <i>Mobilität sichern – Umwelt schonen</i>	Endenergieverbrauch im Güterverkehr	Zielkorridor bis 2030: – 15% bis – 20%		<b>X</b>	Die Vergünstigungen fördern den Straßengüterverkehr, dessen Energieverbrauch pro tkm auf der Langstrecke gegenüber alternativen Verkehrsträgern sehr hoch ausfällt.
<b>SDG 13. Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen</b>						

Evaluierung von Steuervergünstigungen: Kraftfahrzeugsteuer

13.1.a	Klimaschutz Treibhausgas- reduzieren	Treibhausgasemissionen	Minderung um mind. 40% bis 2020, um mind. 55% bis 2030, um mind. 70% bis 2040 u. um 80% bis 2050 jeweils gegenüber 1990	<b>X</b>	Die Vergünstigungen fördern den Straßengüterverkehr, dessen CO <sub>2</sub> -Emissionen pro tkm auf der Langstrecke gegenüber alternativen Verkehrsträgern sehr hoch ausfallen.
--------	---	------------------------	---	----------	---

## Bisher erschienene FiFo-Berichte

- |                |   |  |   |
|----------------|---|--|---|
| Nr. 1<br>2005  | Gemeindefinanzreform – Hintergründe, Defizite, Alternativen<br>Clemens Fuest und Michael Thöne  | Nr. 16<br>2014                         | Schwerpunkte kommunaler Ausgabenlasten im Ländervergleich<br>Caroline Goerl, Anna Rauch und Michael Thöne   |
| Nr. 2<br>2005  | Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben (WNA)<br>Michael Thöne  | Nr. 17<br>2015                         | Institutionelle Strukturen zur Verbesserung von Transparenz und Wirksamkeit von Subventionen<br>Michael Thöne und Daniel Happ   |
| Nr. 3<br>2005  | Naturschutz im Finanzausgleich – Erweiterung des naturschutzpolitischen Instrumentariums um finanzielle Anreize für Gebietskörperschaften<br>Angelika Perner und Michael Thöne                        | Nr. 18<br>2015                         | Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg<br>Caroline-Antonia Hummel, Anna Rauch, Eva Gerhards und Michael Thöne  |
| Nr. 4<br>2005  | Subventionen und staatliche Beihilfen in Deutschland<br>Michael Thöne   | Nr. 19<br>2015                         | Kommunaler Finanzausgleich in Bayern<br>Caroline-Antonia Hummel, Anna Rauch und Michael Thöne   |
| Nr. 5<br>2005  | Aufkommens-, Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen einer Steuerreform nach dem Vorschlag von Mitschke<br>Clemens Fuest, Andreas Peichl und Thilo Schaefer  | Nr. 20<br>2016                         | Modellrechnungen für den vierten Tragfähigkeitsbericht des BMF<br>Martin Werding  |
| Nr. 6<br>2006  | Wechselwirkungen eines Zuschlagsmodells mit dem kommunalen Finanzausgleich<br>Sven Heilmann   | Nr. 21<br>2016                         | Finanzierung der Flüchtlingspolitik<br>Caroline-Antonia Hummel und Michael Thöne  |
| Nr. 7<br>2006  | Wachstumswirksamkeit von Verkehrsinvestitionen in Deutschland<br>Roman Bertenrath, Michael Thöne und Christoph Walther  | Nr. 22<br>2016                         | Die Zukunft der EU-Finzen<br>Hrsg. von Thiess Büttner und Michael Thöne   |
| Nr. 8<br>2006  | Aufkommens-, Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen einer Reform des Steuer- und Transfersystems<br>Clemens Fuest, Sven Heilmann, Andreas Peichl, Thilo Schaefer und Christian Bergs                  | Nr. 23<br>2016                         | Verteilungssymmetrie im vertikalen Teil des kommunalen Finanzausgleichs Schleswig-Holsteins<br>Léa Lamoureux und Michael Thöne  |
| Nr. 9<br>2006  | Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Luxemburg<br>Mercedes de Miguel Cabeza  | Nr. 24<br>2018                         | Entwicklungen im Bereich der Pflege in Deutschland bis 2060<br>Bernhard Koldert und Saskia Reuschel   |
| Nr. 10<br>2008 | Ertragsabhängige und ertragsunabhängige Steuern<br>Clemens Fuest und Michael Thöne  | Nr. 25<br>2018                         | Entwicklungen im Bereich der Pflege im Landkreis Göttingen bis 2030<br>Bernhard Koldert und Saskia Reuschel   |
| Nr. 11<br>2010 | Direktvermarktung von Windstrom - Folgen für die Förderung erneuerbarer Energien<br>Stephan Dobroschke  | Nr. 26<br>2018                         | Räumliche Darstellungen im Kontext wohnstandortbezogener Daseinsvorsorge – der Raum Köln/Bonn<br>Bernhard Koldert, Tobias Müller und Saskia Reuschel                        |
| Nr. 12<br>2010 | Qualität der öffentlichen Finanzen - Anwendung des Ansatzes der EU-Kommission auf Deutschland<br>Michael Thöne und Stephan Dobroschke:  | Nr. 27<br>2019                         | Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein<br>Eva Gerhards, Jens-Martin Gutsche, Helena Kreuter, Fabian Schrogl, Michael Thöne |
| Nr. 13<br>2011 | Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland<br>Laura Diekmann, Eva Gerhards, Stefan Klinski, Bettina Meyer, Sebastian Schmidt und Michael Thöne   | Nr. 28-<br>O, A, B, C,<br>D, E<br>2019 | Evaluierung von Steuervergünstigungen<br>Sechs Teilberichte<br>Hrsg. von Michael Thöne  |
| Nr. 14<br>2012 | Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen: Bestandsaufnahme national und international praktizierter Methoden der langfristigen Budgetanalyse<br>Eva Gerhards, Caroline-Antonia Goerl und Michael Thöne |  |   |
| Nr. 15<br>2014 | Ermittlung von aufgabenbezogenen Kostenremanenzen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt<br>Stephan Dobroschke, Jens-Martin Gutsche und Michael Thöne                            |  |   |