

## 1 Hintergrund: Die Diskussion um neue Kaufanreize für Pkw

Durch die COVID-19-Pandemie ist der Pkw-Absatz im In- und Ausland stark zurückgegangen<sup>1</sup>. Vor diesem Hintergrund sollen Anfang Mai beim sogenannten „Autogipfel“ zwischen Vertretern der Bundesregierung und der Automobilindustrie mögliche Maßnahmen diskutiert werden, mit denen Hersteller und Zulieferer unterstützt werden können. Derzeit in der Diskussion sind u.a. eine Erhöhung der bestehenden Kaufprämien für Elektrofahrzeuge (E-Pkw), eine Absenkung der Mehrwertsteuer oder eine modifizierte Neuauflage der im Jahr 2009 eingeführten Abwrackprämie („Umweltprämie“).

Grundsätzlich stehen hinter der derzeit stattfindenden Diskussion zu Kaufanreizen für Pkw primär industriepolitische Gründe, die die Auswirkungen der Krise auf die Automobilbranche kurzfristig abfedern sollen. Ökologische oder auch soziale Kriterien sprechen in diesem Fall jedoch eher gegen Kaufanreize (Ricardo 2016<sup>2</sup>). In der Öffentlichkeit wird die Förderung des motorisierten Individualverkehrs deutlich kritischer gesehen als 2009 und die Neuauflage einer „Abwrackprämie“ stößt auf große Ablehnung<sup>3</sup>.

Zudem wird in der aktuellen Diskussion darauf verwiesen, dass andere Branchen von den Effekten durch COVID-19 deutlich stärker betroffen sind als die Automobilindustrie<sup>4</sup>. Auch der öffentliche Verkehr verzeichnet hohe Umsatzeinbußen. Im Fernverkehr der DB liegt die Auslastung derzeit zwischen zehn und 15 Prozent, im Regionalverkehr bei 15 Prozent des normalen Niveaus. Im Rahmen eines Konjunkturprogrammes und vor dem Hintergrund der Notwendigkeiten des Klimaschutzes ist es daher notwendig, den öffentlichen Verkehr nachhaltig zu unterstützen, aber auch die Chance der steigenden Nachfrage für den Rad- und Fußverkehr zu nutzen und über zusätzliche Investitionen in Personal, Planung und Infrastruktur zu festigen.

Sollte aus industriepolitischen Gründen eine Entscheidung für zusätzliche Pkw-Kaufanreize fallen, so sollten diese nicht nur möglichst ökologisch und sozialverträglich ausgestaltet werden; es ist auch bedeutsam, die Branche ebenfalls bei der Transformation in Richtung einer auch ökonomisch nachhaltigen und zukunftsfähigen Aufstellung zu unterstützen. Welche Kriterien dafür angelegt werden können, steht im Fokus der folgenden Überlegungen, die im Rahmen des DBU-geförderten Projektes „Zukunftsfähige Konjunkturimpulse zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise (insbesondere für KMU)“ erarbeitet wurden. Grundsätzlich müssen Kaufanreize für Pkw in ein Gesamtkonzept für eine nachhaltige Verkehrswende eingebettet sein, welches auch Investitionen in den öffentlichen Verkehr, Rad- und Fußverkehr (Infrastruktur, Personal und Planung) sowie den Aufbau zusätzlicher Ladeinfrastruktur für Pkw und Lkw umfasst.

## 2 Nachhaltigkeitskriterien für Pkw-Kaufanreize

Aus **wirtschaftlicher** Perspektive sollte die strategische Ausrichtung der Automobilhersteller sowie der Zulieferer in Richtung Effizienztechnologien und Elektromobilität unterstützt und somit die

<sup>1</sup> Innerhalb der EU im März um 52 Prozent gegenüber dem Vorjahr,  
<https://theicct.org/sites/default/files/publications/MarketMonitor-EU-Fact%20Sheet-20200428.pdf>

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/transport/vehicles/docs/ldv\\_scrappage\\_schemes\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/transport/vehicles/docs/ldv_scrappage_schemes_en.pdf)

<sup>3</sup> <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/umfrage-deutsche-mehrheit-der-deutschen-lehnt-neuauflage-der-abwrackpraemie-ab/25760018.html?ticket=ST-568454-VVrW46itQTELrftno1SU-ap6>

<sup>4</sup> [https://www.dbresearch.de/servlet/reweb2.ReWEB?rwsite=RPS\\_DE-PROD&rwobj=ReDisplay.Start.class&document=PROD000000000507441](https://www.dbresearch.de/servlet/reweb2.ReWEB?rwsite=RPS_DE-PROD&rwobj=ReDisplay.Start.class&document=PROD000000000507441)

Zukunftsfähigkeit der Industrie gesichert werden. Die Ausgangssituation der Automobilindustrie unterscheidet sich erheblich von der Situation im Jahr 2009. Die Automobilhersteller befinden sich bereits seit einigen Jahren in einem tiefgreifenden Wandel, der seine Ursachen in der Dekarbonisierung des Verkehrssektors und dem damit verbundenen Umstieg auf alternative Antriebe, der fortschreitenden Digitalisierung sowie einer Verlagerung von globaler Automobilproduktion und -nachfrage hat. Dieser umfassende Strukturwandel betrifft neben den Fahrzeugherstellern ganz besonders auch Unternehmen aus der oft mittelständisch geprägten Zulieferindustrie, die teilweise auf wenige Komponenten oder Bauteile spezialisiert sind und in wenig diversen Lieferbeziehungen stehen. Bei einer Förderung von Verbrennungsmotoren besteht das Risiko, dass der drängende Strukturwandel verlangsamt wird und langfristig die Wettbewerbsfähigkeit der Automobilindustrie leidet. Daher ist es notwendig, dass in der Krisensituation Unternehmen gestärkt werden, die über zukunftssträchtige Technologiekompetenzen verfügen, bereits hohe Investitionen getätigt haben und damit Risiken für den Klimaschutz eingegangen sind.

Aus **ökologischer** Perspektive ist die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen zentrales Kriterium. Dabei dürfen bei der Diskussion um Abwrackprämien nicht nur die CO<sub>2</sub>-Emissionen im Betrieb verglichen werden (wie dies in der derzeitigen öffentlichen Debatte oft geschieht), sondern es muss eine Lebenszyklusperspektive eingenommen werden. Denn auch die Produktion von Fahrzeugen ist mit CO<sub>2</sub>-Emissionen verbunden. Die CO<sub>2</sub>-Emissionen im Betrieb des Neufahrzeugs müssen um so viel geringer sein, dass über die übliche anzunehmende Nutzungsdauer die Mehremissionen durch den „verfrühten“ Kauf eines Neuwagens ausgeglichen wird. Damit es durch die Abwrackprämie nicht zu einer Erhöhung der Treibhausgasemissionen kommt, müssen die (tatsächlichen) CO<sub>2</sub>-Emissionen des Neufahrzeugs mindestens 30 Prozent unter denen des Altfahrzeugs liegen<sup>5</sup>.

Aus **sozialer** Perspektive ist zu beachten, dass Pkw-Kaufanreize diejenigen benachteiligen, die keinen Pkw nutzen können sowie diejenigen, die sich den Kauf eines neuen Pkw nicht leisten können. Eine Finanzierung von Kaufanreizen aus dem allgemeinen Staatshaushalt geht daher nachfrageseitig mit Umverteilungswirkungen von den unteren Einkommensschichten zu den mittleren und höheren Einkommen einher. Um dem entgegenzuwirken, müsste im Falle einer Einführung eines Kaufzuschusses dieser verbindlich mit einer Gegenfinanzierung spätestens nach Ende der Corona-Pandemie innerhalb der Gruppe der Pkw-Nutzer verbunden werden. Dies wäre möglich durch den gleichzeitig mit dem Kaufzuschuss zu beschließenden Malus für hoch emittierende Verbrenner (z.B. über die Kfz-Steuer) ab 2021 oder 2022. Alternativ oder zusätzlich könnte bereits kurzfristig für die „Gegenfinanzierung“ die Mineralölsteuer erhöht werden, wo aktuell aufgrund der niedrigen Preise keine deutlichen Mehrkosten und gegenüber der Zeit vor der Krise sogar mit einer höheren Mineralölsteuer geringere Kosten für Pkw-Nutzer entstehen würden.

## Leitplanke Klimaschutz

Bislang hat der Verkehr zum Klimaschutz in Deutschland keinen Beitrag geleistet – seine Emissionen lagen 2019 auf dem Niveau von 1990. Bis 2030 sollen die Treibhausgasemissionen des Verkehrs laut Klimaschutzgesetz um 42 Prozent auf 95 Mio. t. p.a. sinken. Mit den bisher

---

<sup>5</sup> Annahme: Fahrleistung 12.000 km/a; Verbrauch des Altfahrzeugs: 6,5 l/100 km Benzin; Fahrzeugproduktion/ Entsorgung: 7,4 t CO<sub>2ä</sub>; 15 Jahre Nutzungsdauer. – Genauere Erläuterung siehe Kasten unten.

beschlossenen Politikinstrumenten verbleibt nach Gutachten des Öko-Instituts (für das BMU<sup>6</sup>) bzw. Prognos (für das BMWI<sup>7</sup>) im Jahr 2030 eine Lücke von über 30 Mio.t.

Der Pkw-Verkehr ist derzeit zu rund zwei Dritteln für die CO<sub>2</sub>-Emissionen des Verkehrs verantwortlich. Um die im Klimaschutzgesetz festgelegten Ziele zu erreichen, braucht es in den nächsten Jahren eine deutliche Verlagerung von Pkw-Verkehr auf den öffentlichen Personenverkehr, Fuß und Fahrrad. Gleichzeitig muss der Strukturwandel in Richtung Elektromobilität beschleunigt statt verlangsamt werden. Die Flottengrenzwerte der EU für Pkw-Neuzulassungen<sup>8</sup> müssen dafür nicht etwa aufgeweicht, sondern unterboten werden, und es sind mindestens 10 Mio. E-Pkw im Fahrzeugbestand 2030 notwendig<sup>9</sup>. Vor dem Hintergrund, dass Pkw im Mittel rund 12 Jahre genutzt werden, wird deutlich, dass die in diesem und nächsten Jahr neu gekauften Fahrzeuge einen deutlichen Einfluss darauf haben, ob die Klimaziele erreicht werden können oder nicht. Abwrackprämien bzw. Anreize für den Kauf von Pkw müssen entsprechend so konzipiert werden, dass sie den begonnenen Strukturwandel nicht gefährden oder verzögern.

---

### Wie wirkt eine Abwrackprämie auf die CO<sub>2</sub>-Emissionen?

Bei einer Abwrackprämie wird das Altfahrzeug verschrottet und der Käufer des Neufahrzeuges verzichtet demnach auf den Fahrzeugrestwert.

Aus ökologischer Perspektive hat eine Abwrackprämie im Wesentlichen drei Effekte: Erstens werden damit die Emissionen aus dem Betrieb des Altfahrzeuges verringert, da es vor Ende seiner Lebensdauer aus dem Fahrzeugbestand ausscheidet. Zweitens kommt es zu zusätzlichen Emissionen durch den Betrieb des Neufahrzeuges, welches ohne die Prämie nicht angeschafft würde. Drittens entstehen zusätzliche Emissionen durch die (vorgezogene) Herstellung des Neufahrzeuges.

Für die Treibhausgasemissionen ist es entscheidend, wie groß die Differenz der spezifischen CO<sub>2</sub>-Emissionen aus dem Betrieb (gCO<sub>2</sub> pro km) zwischen Neu- und Altfahrzeug ausfällt und wie groß die Aufwände für die Herstellung des Neufahrzeuges sind. Zur Illustration: Bei einem Benziner mit einem Verbrauch von 6,5 l/100 km, einer Nutzungsdauer von 15 Jahren und mit 180.000 km Lebensfahrleistung entstehen etwa 17 Prozent der Treibhausgasemissionen bei der Herstellung

---

<sup>6</sup> <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/treibhausgasminderungswirkung-klimaschutzprogramm-2030>

<sup>7</sup>

[https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/klimagutachten.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=8](https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/klimagutachten.pdf?__blob=publicationFile&v=8)

<sup>8</sup> Die europäische Regulierung der CO<sub>2</sub>-Emissionsstandards gibt eine Minderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen der Pkw-Neuzulassungen auf durchschnittlich 95 g (nach Testzyklus NEFZ) bis zum Jahr 2020/2021 vor sowie eine weitere Minderung um 15 % Prozent bis 2025 und 37,5 Prozent bis 2030. Die CO<sub>2</sub>-Zielwerte beziehen sich auf die Pkw-Flotte der Neuzulassungen eines Jahres, d.h. jeder Hersteller muss diese Zielwerte im Mittel über alle in der EU zugelassenen Fahrzeuge erreichen. Rein elektrische Fahrzeuge werden dabei mit Nullemissionen gezählt. Zum Erreichen der Standards müssen die Hersteller deutliche Effizienzverbesserungen realisieren und zunehmend Fahrzeuge mit alternativen Antriebstechnologien wie batterieelektrische und Brennstoffzellen-Fahrzeuge in den Markt bringen. Es findet im Jahr 2021 eine Überarbeitung (Review) der CO<sub>2</sub>-Emissionsstandards für Pkw statt. Um den Strukturwandel in Richtung Elektromobilität nachhaltig zu unterstützen, sollte sich Deutschland während des Reviews für eine Verschärfung der Ziele bis zum Jahr 2030 einsetzen.

<sup>9</sup> Siehe z.B. [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/19-12-03\\_uba\\_pos\\_kein\\_grund\\_zur\\_lucke\\_bf\\_0.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/19-12-03_uba_pos_kein_grund_zur_lucke_bf_0.pdf); <https://www.plattform-zukunft-mobilitaet.de/wp-content/uploads/2020/03/NPM-AG-1-Wege-zur-Erreichung-der-Klimaziele-2030-im-Verkehrssektor.pdf>; <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Folgenabschaetzung-Klimaschutzplan-2050-Endbericht.pdf>

und 83 Prozent beim Betrieb<sup>10</sup>. Weiterhin ist entscheidend, um wie viele Jahre (bzw. wie viele Kilometer) die Neuanschaffung vorgezogen wird.

Wenn effizientere Fahrzeuge gekauft werden, kann es außerdem zu Rebound-Effekten (höhere Fahrleistung durch niedrigere Kilometerkosten des Neufahrzeuges) kommen.

Bei einem Ersatz eines Fahrzeugs aus der Kompaktklasse, das 12.000 km pro Jahr gefahren wird, würde – unter Berücksichtigung des Rebound-Effekts - eine Treibhausgasminderung erst dann entstehen, wenn der reale Kraftstoffverbrauch des Neufahrzeugs mindestens 30 Prozent unter dem des Altfahrzeugs liegt. Andernfalls verursacht eine Abwrackprämie sogar zusätzliche Treibhausgasemissionen.

Neben dieser Wirkkette im Einzelfall kann es weitere Wirkmechanismen durch Rebound-Effekte (höhere Fahrleistung durch niedrigere Kilometerkosten des Neufahrzeuges) und Auswirkungen auf den Gebrauchtwagenmarkt in Deutschland und im Ausland geben, wenn ein reduziertes Gebrauchtwagen-Fahrzeugangebot dafür sorgt, dass ältere Fahrzeuge noch länger genutzt werden.

---

### 3 Kaufanreize für Pkw: Chancen und Risiken

Die **Chancen** von Kaufanreizen bzw. Abwrackprämien sind:

- Durch eine verstärkte Nachfrage nach elektrischen Pkw kann ein beschleunigter Strukturwandel des Sektors angereizt und Risiken für Investitionen in Zukunftstechnologien verringert werden. Eine frühere Fokussierung auf elektrische Antriebe kann die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Automobilindustrie erhöhen.
- Bei sehr ambitionierten ökologischen Kriterien und geeigneter Flankierung durch weitere Instrumente wie der Einführung eines Bonus-Malus-Systems oder die Anhebung des Ambitionsniveaus der CO<sub>2</sub>-Emissionsstandards ist ein zusätzlicher Klimanutzen denkbar. Im Vergleich zu den entstehenden Kosten dürfte der Nutzen jedoch gering sein.

Zu bedenken sind bei der Einführung einer Abwrackprämie bzw. einer erweiterten Kaufprämie allerdings folgende **Risiken und Nachteile**:

- Eine Förderung beim Autokauf wird den Pkw-Absatz kurzfristig stimulieren und so Zulieferer und Hersteller unterstützen. Jedoch werden die vorgezogenen Autokäufe sehr wahrscheinlich wie bei der Umweltprämie 2009 einen Absatzeinbruch in den nächsten Jahren zur Folge haben.
- Wenn Pkw-Käufe gefördert werden, kann es zu einer höheren Anzahl von Pkw bzw. zu höheren Fahrleistungen und damit zu zusätzlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen kommen.
- Es kommt zu Mitnahmeeffekten von Autokäufen, die auch ohne Abwrackprämie bzw. Bonus getätigt worden wären bzw. nur vorgezogen werden (ifeu 2009)<sup>11</sup>.
- Die Wechselwirkung mit der CO<sub>2</sub>-Regulierung für Pkw kann zu einem Wasserbett-Effekt führen. Höhere CO<sub>2</sub>-Minderungen bei den Fahrzeugzulassungen in Deutschland werden

---

<sup>10</sup> Emissionen aus dem Betrieb einschließlich der Vorketten der Kraftstoffbereitstellung; Fahrzeugherstellung: 7,4 t CO<sub>2</sub>e aus Agora Verkehrswende (2019): Klimabilanz von Elektroautos. Einflussfaktoren und Verbesserungspotenzial.

<sup>11</sup>[https://www.researchgate.net/publication/280738101\\_Abwrackprämie\\_und\\_Umwelt\\_-\\_eine\\_erste\\_Bilanz](https://www.researchgate.net/publication/280738101_Abwrackprämie_und_Umwelt_-_eine_erste_Bilanz)

durch weniger effiziente Fahrzeugzulassungen in anderen EU-Ländern ausgeglichen. Mögliche Klimaschutzeffekte in Deutschland werden so durch höhere Emissionen in anderen Ländern der EU konterkariert.

- Ein forciertes Fahrzeugneukauf könnte zu geringeren Ausgaben in anderen Wirtschaftsbereichen (Konsumzurückhaltung) führen (Ricardo 2016<sup>12</sup>).
- Durch Abwracken werden Fahrzeuge dem Gebrauchtwagenmarkt entzogen. Dadurch kann es dazu kommen, dass die Preise für gebrauchte Fahrzeuge steigen und alte gebrauchte Pkw länger genutzt werden, mit den entsprechenden negativen sozialen und ökologischen Folgeeffekten.
- Kaufanreize für Pkw haben negative Verteilungseffekte, da nur die Bevölkerungsanteile davon profitieren, die sich grundsätzlich einen neuen Pkw während und nach der Corona-Krise leisten können (Besserverdienende).

## 4 Handlungsoptionen

Derzeit werden im Rahmen von Konjunkturlösungen verschiedene Optionen zur Stimulierung des Fahrzeugneukaufs diskutiert. Folgende Optionen sind aus Nachhaltigkeitssicht kontraproduktiv und daher auszuschließen:

- Mehrwertsteuerabsenkung Pkw: Ökologische Kriterien fehlen bei dieser Art der pauschalen Förderung völlig. Teure, oft CO<sub>2</sub>-intensive Pkw profitieren besonders stark, so dass sowohl ökologische als auch soziale Gründe gegen solch pauschale Förderungen sprechen.
- Kaufprämien für verbrennungsmotorische Pkw ohne gleichzeitiges Abwracken eines Altfahrzeugs: Hier besteht das Risiko, dass auch Haushalte einen verbrennungsmotorischen Pkw kaufen, die sonst gar keinen Pkw angeschafft hätten und es so zu zusätzlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen kommt.

Auch die beiden folgenden Optionen stellen nicht die Empfehlung dar, dass Pkw-Kaufanreize notwendig sind. Für Klimaschutz im Verkehr gibt es deutlich besser geeignete Handlungsoptionen (Agora 2018<sup>13</sup>, UBA 2019<sup>14</sup>). Die folgenden Abschnitte sind als Überlegungen zu verstehen, wie Pkw-Kaufanreize, wenn sie aus industriepolitischen Gründen beschlossen werden sollten, aussehen müssten, um ökologischen und sozialen Minimalanforderungen zu genügen.

### Diskussionsimpuls 1: Erhöhung der Kaufprämie für elektrische Pkw ohne Abwracken von Altfahrzeugen

Die Kaufprämie für rein batterieelektrische und Brennstoffzellen-Pkw beträgt derzeit 5.000 Euro für Fahrzeuge mit einem Nettolistenpreis bis 65.000 Euro und 6.000 Euro bei einem Listenpreis bis 40.000 Euro. Denkbar wäre eine Anhebung der Kaufprämie für rein elektrische Pkw auf beispielsweise 8.000 Euro für Pkw <30.000 Euro Listenpreis und auf 7.000 Euro für Pkw <40.000 Euro Listenpreis. Wenn besonders Fahrzeuge mit niedrigem Listenpreis gefördert werden, so

<sup>12</sup> [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/transport/vehicles/docs/ldv\\_scrappage\\_schemes\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/transport/vehicles/docs/ldv_scrappage_schemes_en.pdf)

<sup>13</sup> [https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2017/Klimaschutzszenarien/Agora\\_Verkehrswende\\_Klimaschutz\\_im\\_Verkehr\\_Massnahmen\\_zur\\_Erreichung\\_des\\_Sektorziels\\_2030.pdf](https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2017/Klimaschutzszenarien/Agora_Verkehrswende_Klimaschutz_im_Verkehr_Massnahmen_zur_Erreichung_des_Sektorziels_2030.pdf)

<sup>14</sup> <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/kein-grund-zur-luecke>

können tendenziell preissensible Haushalte mit mittleren Einkommen besser erreicht werden und Mitnahmeeffekte bei Haushalten mit ohnehin sehr hohem Einkommen reduziert werden.

Plug-In-Hybride werden derzeit mit bis zu 4.500 Euro gefördert. Die CO<sub>2</sub>-Emissionen von Plug-In-Hybriden hängen aber stark vom individuellen Fahrprofil und dem elektrischen Fahranteil ab (Plötz et al. 2017)<sup>15</sup>, sodass deren Klimavorteil nicht per se gewährleistet werden kann. Dies spricht dafür, die bestehende Förderung nicht weiter zu erhöhen. Bei einer Erhöhung der bestehenden Kaufprämien für Plug-In-Hybride sollten daher zusätzliche Kriterien zur Sicherstellung des Umweltvorteils geprüft werden, z.B. eine ausreichend hohe Batteriekapazität.

Sollten Produktionsengpässe bei der Herstellung und damit Lieferengpässe bestehen, so ist es auch denkbar, die Prämie mit Abschluss des Kaufvertrages zu genehmigen und mit Verzögerung auszuzahlen<sup>16</sup>. Zusätzlicher Vorteil für die Hersteller ist damit die Planungssicherheit.

Eine Erhöhung der Kaufprämien sollte innerhalb des „Systems Pkw“ gegenfinanziert werden, beispielsweise durch eine höhere CO<sub>2</sub>-Komponente in der Kfz-Steuer (s.o).

### **Vorteile**

- Höhere Kaufprämien könnten die Hürde hoher Anschaffungskosten von elektrischen Pkw über die aktuelle Kaufprämie hinaus weiter senken
- Auch Haushalte ohne Auto könnten teilnehmen – allerdings nur dann, wenn sie sich einen Neuwagenkauf leisten können. Das wäre ein industriepolitischer Vorteil, da tatsächliche Neukunden gewonnen werden, was die Industrie im Strukturwandel unterstützt. Aus der ökologischen Perspektive ist ein Anwachsen des Pkw-Bestandes allerdings kontraproduktiv.

### **Nachteile**

- Rebound-Gefahr: Denkbar ist eine Zunahme des Pkw-Verkehrs durch einen steigenden Pkw-Bestand (zusätzliche Pkw-Anschaffung in Haushalten, die bisher keinen Pkw hatten). Es entstehen dann zusätzliche CO<sub>2</sub>-Emissionen (durch den Ressourcenaufwand der Herstellung und durch die CO<sub>2</sub>-Emissionen des Stroms).
- Das Risiko des Wasserbett-Effekts als Teil der CO<sub>2</sub>-Emissionsstandards der EU bleibt bestehen. Mögliche CO<sub>2</sub>-Minderungen in Deutschland werden so durch Mehremissionen in anderen Ländern der EU ausgeglichen.
- Sozial schwache Haushalte, die sich keinen neuen Pkw leisten können, werden benachteiligt, wenn keine unmittelbare Gegenfinanzierung innerhalb der Pkw-Neukäufe mit beschlossen wird.
- Zulieferer, die auf Komponenten des verbrennungsmotorischen Antriebs spezialisiert sind, würden bei hoher Nachfrage nach E-Pkw nicht profitieren.
- Andere Wirtschaftsbereiche, die aufgrund der Vorgaben der Kommunen ggf. viel stärker betroffen sind (z.B. Tourismus, Gastronomie), könnten durch Konsumzurückhaltung im Nachgang der Prämie weiter leiden.

---

<sup>15</sup> <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/jiec.12623>

<sup>16</sup> Bisher ist die Voraussetzung für die Antragstellung die Zulassung des Fahrzeugs.

<https://www.bafa.de/DE/Energie/Energieeffizienz/Elektromobilitaet/Antragsverfahren/antragsverfahren.html>

## Diskussionsimpuls 2: Abwrackprämie mit ökologischen Kriterien

Denkbar wäre, eine Abwrackprämie für Altfahrzeuge nur unter strengen Auflagen einzuführen. Die prozentuale reale Minderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen Alt- vs. Neufahrzeug sollte bei mindestens 30 Prozent liegen. Ansonsten würde es aufgrund der vorgezogenen Fahrzeugproduktion und Rebound-Effekten zu Mehremissionen kommen. Denkbar wäre eine Staffelung nach CO<sub>2</sub>-Minderung des Neufahrzeugs, sodass beispielsweise Pkw mit einer CO<sub>2</sub>-Reduktion von mindestens 30 Prozent (Realemissionen) eine niedrige und Pkw mit einer CO<sub>2</sub>-Reduktion 50 Prozent (Realemissionen) eine höhere Prämie bekommen.<sup>17</sup>

Die bestehende Kaufprämie für E-Pkw würde zusätzlich gewährt, sodass es für E-Pkw zu einer höheren Förderung kommt. Sollten Produktionsengpässe bei der Herstellung und damit Lieferengpässe bestehen, so ist es denkbar, die Prämie mit Abschluss des Kaufvertrages zu genehmigen und mit Verzögerung auszuzahlen. Zusätzlicher Vorteil für die Hersteller ist damit die Planungssicherheit.

Abwrackprämien sollten ebenfalls innerhalb des „Systems Pkw“ gegenfinanziert werden.

### **Vorteile**

- Eine Abwrackprämie reduziert bei entsprechender Ausgestaltung hochemittierende Fahrzeuge im Bestand.

### **Nachteile**

- Anstatt konsequent den Strukturwandel hin zur Elektromobilität zu fördern, werden Pkw mit verbrennungsmotorischem Antrieb in den Markt gebracht. Denkbar ist, dass sich Haushalte bei ihrer (vorgezogenen) Investitionsentscheidungen für einen verbrennungsmotorischen Pkw entscheiden, die sich ansonsten einige Jahre später für einen batterieelektrischen Pkw entschieden hätten.
- Das Risiko des Wasserbett-Effekts als Teil der CO<sub>2</sub>-Emissionsstandards der EU bleibt bestehen. Mögliche CO<sub>2</sub>-Minderungen in Deutschland werden so durch Mehremissionen in anderen Ländern der EU ausgeglichen.
- Sozial Schwache (ohne Pkw, ohne Kapital) werden benachteiligt, wenn keine unmittelbare Gegenfinanzierung innerhalb des „Systems Pkw“ mitbeschlossen wird.
- Andere Wirtschaftsbereiche, die aufgrund der Vorgaben der Kommunen ggf. viel stärker betroffen sind (z.B. Tourismus, Gastronomie), könnten durch Konsumzurückhaltung im Nachgang der Prämie weiter leiden.
- Rebound-Effekte im Sinne von höheren Fahrleistungen und damit steigenden CO<sub>2</sub>-Emissionen durch effizientere Fahrzeuge sind möglich bzw. wahrscheinlich.

---

<sup>17</sup> Die konkrete Ausgestaltung muss dabei den Anstieg der Abweichung zwischen Testzyklusemissionen bei der Fahrzeugzulassung (NEFZ) und Realemissionen im Straßenbetrieb beachten sowie die Umstellung der Emissionsbestimmung bei der Fahrzeugzulassung von NEFZ auf WLTP.

## Kontakt zum Öko-Institut

---

### **Ruth Blanck**

Senior Researcher im Institutsbereich  
Ressourcen & Mobilität

Öko-Institut e.V., Büro Berlin  
Tel.: +49 30 405085-305  
E-Mail: [r.blanck@oeko.de](mailto:r.blanck@oeko.de)

### **Dr. Wiebke Zimmer**

Stellv. Leiterin des Institutsbereichs  
Ressourcen & Mobilität

Öko-Institut e.V., Büro Berlin  
Tel.: +49 30 405085-363  
E-Mail: [w.zimmer@oeko.de](mailto:w.zimmer@oeko.de)

### **Mandy Schoßig**

Leiterin Öffentlichkeit & Kommunikation  
Pressestelle

Öko-Institut e.V., Büro Berlin  
Tel.: +49 30 405085-334  
E-Mail: [m.schoßig@oeko.de](mailto:m.schoßig@oeko.de)

---

Das Öko-Institut ist eines der europaweit führenden, unabhängigen Forschungs- und Beratungsinstitute für eine nachhaltige Zukunft. Seit der Gründung im Jahr 1977 erarbeitet das Institut Grundlagen und Strategien, wie die Vision einer nachhaltigen Entwicklung global, national und lokal umgesetzt werden kann. Das Institut ist an den Standorten Freiburg, Darmstadt und Berlin vertreten.