

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Kirsten Lühmann, Uwe Beckmeyer, Martin Burkert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD
– Drucksache 17/6378 –**

Wechselkennzeichen für Kraftfahrzeuge

Vorbemerkung der Fragesteller

Unter Hinweis auf die Kraftfahrzeugzulassung in Österreich und der Schweiz wurde die Einführung von Wechselkennzeichen in Deutschland in den vergangenen Jahren wiederholt diskutiert. Mit einem solchen Kennzeichen könnten Halterinnen und Halter wechselnd mit jeweils einem von mehreren Fahrzeugen am Straßenverkehr teilnehmen. Interessengruppen und Verbände der Automobilbranche fordern, dass bei dieser Zulassungsvariante nur für eines der Fahrzeuge Kraftfahrzeugsteuer und Kraftfahrtversicherung gezahlt werden muss.

Als Maßnahme des Bürokratieabbaus in der Fahrzeugzulassung beschloss die Koalition der Fraktionen der CDU/CSU und FDP am 21. April 2010, Wechselkennzeichen zum Betrieb zweier Fahrzeuge mit günstigerer Versicherung noch im Jahr 2010 einzuführen (Bundestagsdrucksache 17/4242, S. 67). Im Mai 2010 kündigte der Parlamentarische Staatssekretär bei dem Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Andreas Scheuer, das Vorhaben öffentlich an (Auto Bild 21/2010). Das Wechselkennzeichen sollte für bis zu drei Fahrzeuge gelten, auch eine Einbeziehung von Wohnmobilen und Motorrädern wurde diskutiert. Der Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Dr. Peter Ramsauer, bestätigte die Pläne für eine schnelle Einführung des Wechselkennzeichens (ADAC Motorwelt 10/2010). Die Neuregelung solle die Zulassung mehrerer Autos erleichtern und Anreize zum Kauf eines umweltfreundlichen Zweitwagens schaffen (Auto Bild 35/2010).

Doch erst am 12. Mai 2011 legten das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und das Bundesministerium des Innern (BMI) einen abgestimmten Referentenentwurf einer Verordnung vor. Nach dessen Begründung orientierten sich die vorgeschlagenen Regelungen für ein deutsches Wechselkennzeichensystem zwar am österreichischen Vorbild, eine Eins-zu-eins-Übertragung wäre jedoch mit „langem Zeitvorlauf und hohen Kosten“ verbunden.

Entgegen den vorherigen Ankündigungen der Vertreter des BMVBS sollte die Nutzung des Wechselkennzeichens auf zwei Fahrzeuge der gleichen Fahrzeugklasse und einer zulässigen Gesamtmasse bis 3,5 t beschränkt werden.

Der Vorschlag, mit einem Kennzeichen je nach Mobilitätsbedarf zwischen einem Motorrad und einem Pkw wechseln zu können, wurde nicht aufgenommen. Kraftfahrzeugsteuerliche Vorteile bei der Nutzung von Wechselkennzeichen waren nicht vorgesehen. Außerdem bot die Regelung keinerlei Anreiz für Verbraucherinnen und Verbraucher, sich als Zweitwagen ein emissionsärmeres Fahrzeug oder Elektrofahrzeug anzuschaffen und hätte damit keinerlei steuernde Wirkung im Sinne der CO₂-Reduzierung entfaltet.

Ohne Angabe von Gründen wurde der Referentenentwurf einer Verordnung bereits am 16. Mai 2011 wieder zurückgezogen. Am 21. Juni 2011 legte das BMVBS erneut einen Referentenentwurf vor, der mit der Fassung vom 12. Mai 2011 identisch ist.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Mit dem Wechselkennzeichen soll eine neue Möglichkeit der Zulassung von Fahrzeugen geschaffen werden. Der derzeit den Ländern und Verbänden vorliegende Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Fahrzeug-Zulassungsverordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften sieht vor, dass ein Wechselkennzeichen für mehrere Kraftfahrzeuge zugeteilt werden kann, es jedoch zur gleichen Zeit an nur einem von diesen Fahrzeugen geführt werden darf. Dies kann als ein Kriterium bei der Bemessung der Kraftfahrtversicherung durch die jeweiligen Versicherer herangezogen werden. Für Halterinnen und Halter von zwei Kraftfahrzeugen ergibt sich dadurch mehr Flexibilität bei der Fahrzeugnutzung. Damit werden die bereits bestehenden Möglichkeiten, beispielsweise bei Verwendung von Saisonkennzeichen, sinnvoll ergänzt. Mit der Nutzung eines Wechselkennzeichens schränken Halterinnen und Halter, die bislang bereits einen Zweitwagen zugelassen haben, die Mobilitätsmöglichkeiten der betreffenden Fahrzeuge ein. Außerdem können Wechselkennzeichen Impulse setzen, sich für kürzere Strecken einen sparsamen Zweitwagen anzuschaffen. Damit kann das Wechselkennzeichen einen positiven Effekt für die Umwelt bewirken.

Wie in der Begründung zum Verordnungsentwurf dargelegt, orientiert sich das beabsichtigte deutsche Wechselkennzeichensystem am österreichischen System. Dort müssen z. B. die Fahrzeuge mit Wechselkennzeichen in dieselben Obergruppen fallen und Kennzeichentafeln desselben Formates auf allen in Betracht kommenden Fahrzeugen verwendet werden können. Die österreichische, jahrelang gewachsene Praxis soll jedoch nicht 1:1 übertragen werden, da dann umfangreiche Änderungen in den verschiedenen Registern, in denen Fahrzeuge gespeichert werden, mit entsprechend langem Zeitvorlauf, bürokratischem Aufwand und hohen Kosten notwendig wären. Es wurde deshalb eine Lösung gefunden, die die österreichischen Vorteile und die deutschen bewährten Verfahren berücksichtigt sowie eine kurzfristige und kostengünstige Einführung ermöglicht. Die bisherigen Veröffentlichungen der Medien gaben Überlegungen wieder. Der vorliegende Entwurf ist das Ergebnis der Wertung der Sachverhalte und der Abstimmung innerhalb der Bundesregierung. Der gewerbliche Güter- und Personenverkehr ist beim neuen Wechselkennzeichen nicht das Zielfeld. Ebenso wird die saisonale Fahrzeugnutzung mittels Saisonkennzeichen davon nicht berührt. Eine Einbeziehung mautpflichtiger Fahrzeuge hätte die Anpassung der entsprechenden Kontrollsysteme zur Folge, die kurzfristig nicht leistbar ist. Auch die Möglichkeit, Wechselkennzeichen als Saisonkennzeichen auszuführen, würde das System verkomplizieren. Es wurde deshalb vorgesehen, dass Wechselkennzeichen nicht für Kraftfahrzeuge über 3,5 t zulässiger Gesamtmasse und nicht als Saisonkennzeichen ausgeführt werden können.

Mit den Wechselkennzeichen als neuem Angebot für Halterinnen und Halter von mehreren Fahrzeugen müssen erst Erfahrungen gesammelt werden. Die Regelung ist auf Fahrzeuge des Individualverkehrs ausgerichtet.

1. Warum zog die Bundesregierung den Referentenentwurf einer Verordnung zur Änderung der Fahrzeug-Zulassungsverordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 12. Mai 2011 am 16. Mai 2011 zurück, und warum weist der Entwurf vom 21. Juni 2011 keine Änderungen gegenüber dem ersten Entwurf auf?

Zu dem mit Schreiben vom 13. Mai 2011 übersandten Entwurf ergab sich Diskussionsbedarf, zum Beispiel zum Inkrafttreten der Verordnung. Die Behauptung, dass der zweite Entwurf keine Änderungen aufweist, ist unzutreffend. Der Inkrafttretenstermin wurde vorverlegt.

2. Ist der Referentenentwurf einer Verordnung vom 12. Mai 2011 ohne Kenntnis von Bundesverkehrsminister Dr. Peter Ramsauer an die Verbände, Bundesländer und Fraktionen im Deutschen Bundestag verschickt worden?

Nein.

3. Haben zwischen dem 16. Mai 2011 und 21. Juni 2011 erneut Verhandlungen zwischen dem BMVBS und dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) über den Regelungsinhalt des Referentenentwurfs stattgefunden, und wenn ja, was war das Ergebnis?

Zwischen dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und dem Bundesministerium der Finanzen fand und findet eine enge und konstruktive Abstimmung statt, in deren Ergebnis der Entwurf in der jetzigen Fassung zur Anhörung gegeben wurde.

4. Welche Verbände, Organisationen und Personen nahmen zum Referentenentwurf einer Verordnung bereits Stellung, und wie bewerten sie die vorgeschlagenen Regelungen im Einzelnen?

Den Ländern und Verbänden wurde Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 11. Juli 2011 gegeben. Eine Beurteilung wird anschließend durchgeführt.

5. Was sind die Gründe, dass, entgegen bisheriger Ankündigungen von Vertretern der Bundesregierung in dem Referentenentwurf einer Verordnung vom 21. Juni 2011, beispielsweise
 - a) die Zahl der Fahrzeuge, die gemeinsam mit einem Wechselkennzeichen zugelassen werden können, auf zwei statt drei begrenzt ist?
 - b) die gemeinsame Zulassung mit einem Wechselkennzeichen auf Fahrzeuge einer Fahrzeugklasse beschränkt ist?
 - c) die Verwendung von Wechselkennzeichen auf den Individualverkehr mit Fahrzeugen bis 3,5 t zulässiger Gesamtmasse beschränkt ist?

Zu den Fragen 5a bis 5c wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

- d) keine Kraftfahrzeugsteuerermäßigungen für Fahrzeuge, die mit einem Wechselkennzeichen zugelassen werden, vorgesehen sind?

Sinn und Zweck der Verordnung ist es, die straßenverkehrsrechtlichen Regelungen zur Einführung von Wechselkennzeichen zu schaffen. Das Halten der Fahrzeuge als Gegenstand der Kraftfahrzeugsteuer ist nicht berührt. Das Kraftfahrzeugsteuergesetz kann darüber hinaus nicht durch eine Verordnung geändert werden. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 19 verwiesen.

6. Wann wird die Bundesregierung den endgültigen Entwurf einer Verordnung beschließen, dem Bundesrat zur Beschlussfassung zuleiten, und zu welchem Zeitpunkt soll diese in Kraft treten?

Das Ordnungsverfahren wird gemäß der GGO zügig betrieben. Zum Inkrafttreten wird auf Artikel 4 des Verordnungsentwurfes verwiesen.

7. Zu welchen bürokratischen Veränderungen würde das geplante deutsche Wechselkennzeichensystem für die Fahrzeughalterinnen und -halter im Einzelnen führen?
8. Plant die Bundesregierung Maßnahmen, so dass die Prozesse im Zuge der Umsetzung eines Wechselkennzeichens für die Versicherungen und die Verwaltung unbürokratisch gestaltet werden, und wenn ja, welche?

Die Fragen 7 und 8 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die im Verordnungsentwurf vorgesehenen Regelungen sind auf eine unbürokratische Ausführung der Einführung von Wechselkennzeichen ausgerichtet, gleichzeitig fügen sie sich in das bisherige bewährte System ein (siehe Vorbemerkung der Bundesregierung).

9. Auf welcher Fallzahl und auf welcher Senkung der Versicherungsprämien für Fahrzeuge mit Wechselkennzeichen basiert die Schätzung der jährlichen Mindereinnahmen von 50 Mio. Euro/Jahr bei der Versicherungssteuer durch die Bundesregierung im Referentenentwurf einer Verordnung vom 21. Juni 2011 (Angaben in absoluter und prozentualer Höhe, für die Versicherungswirtschaft insgesamt und pro Fahrzeug, getrennt nach Fahrzeugklassen)?

Zur direkten Ermittlung der Steuermindereinnahmen durch die Einführung von Wechselkennzeichen liegen keine spezifischen statistischen Daten vor, da die Ausgestaltung/Festlegung der Versicherungsprämien den jeweiligen Versicherern obliegt. Die Berechnungen basieren auf Schätzungen entsprechend den Erfahrungswerten aus Österreich. Nach Angaben des Instituts für Automobilwirtschaft (IFA) wurde unterstellt, dass rd. 2 Millionen Pkw ein Wechselkennzeichen verwenden werden. Schätzungen nach Fahrzeugklassen und für Individualfahrzeuge hat die Bundesregierung nicht vorgenommen.

10. Wann führten welche Regierungsvertreter Gespräche mit der Versicherungswirtschaft über das geplante deutsche Wechselkennzeichensystem, und welche Ergebnisse wurden dabei erzielt?

Die Machbarkeit der Einführung von Wechselkennzeichen wurde mit der Versicherungswirtschaft im Zuge der Erstellung des Referentenentwurfs frühzeitig erörtert, um eine praktikable Regelung vorzubereiten.

11. Wie beurteilt nach Kenntnis der Bundesregierung die Versicherungswirtschaft die Auswirkungen der Einführung von Wechselkennzeichen in Deutschland auf die Tarifgestaltung in der Kraftfahrtversicherung?

Die Stellungnahme des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. liegt noch nicht vor. Einzelne Versicherer haben aber bereits zugesichert, gesonderte und preislich interessante Tarife für Wechselkennzeichen anzubieten.

12. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass jedenfalls in den Fällen, in denen Halter bereits vorhandener Fahrzeuge diese nach gemeinsamer Zulassung mit einem Wechselkennzeichen wie zuvor alternativ nutzen, sich das bisherige Schadensrisiko nicht verändert und daher kein Anlass zur Prämienanpassung bei der Kraftfahrtversicherung besteht, und falls nein, warum nicht?

Inwieweit einzelne Fallkonstellationen keine Prämienanpassung zur Folge haben, kann nur der jeweilige Versicherer beurteilen. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

13. Besteht angesichts des starken Wettbewerbs bei der Kraftfahrtversicherung in Deutschland nach Ansicht der Bundesregierung die Gefahr, dass von der Versicherungswirtschaft aus politischen Gründen womöglich zugestandene Prämienermäßigungen für Fahrzeuge mit Wechselkennzeichen über Tarifierhöhungen für andere Fahrzeughalter oder sogar in anderen Versicherungssparten gegenfinanziert würden, und falls nein, warum nicht?

Die Bundesregierung sieht keine „aus politischen Gründen zugestandene Prämienermäßigungen“ für Fahrzeuge mit Wechselkennzeichen.

14. Ist die Begründung des Referentenentwurfs einer Verordnung vom 21. Juni 2011, das vorgeschlagene System ermögliche „eine kurzfristige und kostengünstige Einführung“ von Wechselkennzeichen in Deutschland, so zu verstehen, dass die Bundesregierung bereits mittelfristige Änderungen des neuen Wechselkennzeichensystems prüft oder plant, und falls ja, welche, und wann sollen diese erfolgen?

Nein.

15. Wie hoch wäre der Entwicklungsaufwand beim Kraftfahrt-Bundesamt, um die erforderliche Anpassung des Zentralen Fahrzeugregisters im Rahmen der geplanten Einführung von Wechselkennzeichen vorzunehmen?

Der Gesamtaufwand beim Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) für die erforderliche Anpassung des Zentralen Fahrzeugregisters im Rahmen der geplanten Einführung des Wechselkennzeichensystems beläuft sich auf rund 80 Personentage.

16. Stimmt die Bundesregierung der Einschätzung des Instituts für Automobilwirtschaft zu, dass die Halterinnen und Halter von „Premiumfahrzeugen“, außerdem von Fahrzeugen mit Saison- und Historienkennzeichen die Hauptzielgruppe für Wechselkennzeichen sind, und falls nein, welche Halter würden nach Ansicht der Bundesregierung vorrangig von einem Wechselkennzeichen profitieren, und warum?

Die Einführung von Wechselkennzeichen ist ein Angebot an alle Halterinnen und Halter von Zweitwagen und an alle Halterinnen und Halter, die sich einen Zweitwagen anschaffen wollen. Wie sich die Nutzerstruktur zusammensetzen wird, bleibt abzuwarten.

Das Wechselkennzeichen kann zudem Impulse im Bereich der Elektromobilität setzen – etwa für den Kauf eines umweltfreundlichen Zweitwagens.

17. Wie hoch schätzt die Bundesregierung das Potential für Wechselkennzeichen in Ballungsräumen im Vergleich zu ländlichen Räumen angesichts des Umstands, dass jeweils nur das mit dem Kennzeichen versehene Fahrzeug auf öffentlichen Straßen in Betrieb genommen oder abgestellt werden darf?

Angesichts dessen, dass auch in Ballungsräumen eine erhebliche Zahl von nicht öffentlichen Stellplätzen vorhanden sind, geht die Bundesregierung auch hier von entsprechendem Potential aus.

18. Hält die Bundesregierung die Einschätzung des Instituts für Automobilwirtschaft e. V. für realistisch, wonach der mögliche Nutzungsgrad von Wechselkennzeichen in Deutschland mittelfristig bei 5 Prozent des Bestands an Personenkraftwagen (rund zwei Millionen Fahrzeugen) liegt, und falls nein, warum nicht?

Die Erfahrungen in Österreich zeigen, dass es einen Bedarf für Wechselkennzeichen gibt. Wie sich der tatsächliche Nutzungsgrad des Wechselkennzeichens in Deutschland entwickelt, bleibt abzuwarten.

19. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung, dass die von den Befürwortern des Wechselkennzeichens geforderte Begünstigung der betroffenen Fahrzeuge bei der Kraftfahrzeugsteuer demnach zu Mindereinnahmen des Bundes von 300 bis 400 Mio. Euro jährlich führen würde, und falls nein, wie hoch beziffert die Bundesregierung ihrerseits den verlangten Steuerverzicht?

Zur Höhe eventueller Mindereinnahmen kann keine Aussage getroffen werden, da die Bundesregierung nicht beabsichtigt, im Zusammenhang mit der Einführung von Wechselkennzeichen das Kraftfahrzeugsteuergesetz zu ändern.

20. Werden Wechselkennzeichen nach dem Referentenentwurf einer Verordnung vom 21. Juni 2011 vorrangig für CO₂-freie oder energieeffiziente Fahrzeuge genutzt werden und damit einen Beitrag zum Umweltschutz leisten, und falls nein, durch welche Regelung ließe sich dies erreichen?

Auf die Antworten zu den Fragen 16 und 23 wird verwiesen.

21. Wie hoch schätzt die Bundesregierung selbst die zu erwartende kurz- und mittelfristige Nutzung von Wechselkennzeichen in Deutschland (Angaben in absoluter und prozentualer Höhe des Fahrzeugbestands, getrennt nach Fahrzeugklassen), und welcher Anteil davon entfällt auf
 - a) Fahrzeuge, die bisher parallel gefahren wurden, mit Wechselkennzeichen aber künftig nur noch alternativ genutzt werden (ökologischer Effekt),
 - b) Fahrzeuge, die bisher bereits alternativ gefahren wurden und mit Wechselkennzeichen künftig unverändert genutzt werden („Mitnahmeeffekt“)?

Es wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung und die Antwort zu Frage 18 verwiesen.

22. Wie hoch schätzt die Bundesregierung die Zahl der Halterinnen und Halter, die aufgrund der Einführung von Wechselkennzeichen ein zusätzliches Fahrzeug zur alternativen Nutzung erwerben würden (Angabe getrennt nach Fahrzeugklassen), und in wie vielen dieser Fälle würden nach Ansicht der Bundesregierung gegebenenfalls teurere, aber – gemessen am Bestandsfahrzeug – ökologisch vorteilhafte Neu- oder Altfahrzeuge gekauft werden?

Auf die Antwort zu Frage 18 wird verwiesen.

23. Stimmt die Bundesregierung der Bewertung zu, dass ein deutsches Wechselkennzeichensystem nach dem Referentenentwurf einer Verordnung vom 21. Juni 2011 einen gewissen Anreiz zur Erhöhung des Gesamtbestands an Fahrzeugen in Deutschland beinhaltet, aber keine Lenkungswirkung zur Verbesserung der Energieeffizienz oder des Emissionsverhaltens dieses Fahrzeugbestands, und falls nein, warum nicht?

Nein. Wechselkennzeichen können Impulse setzen, sich für kürzere Strecken einen sparsamen Zweitwagen anzuschaffen. Damit kann das Wechselkennzeichen einen positiven Effekt für die Umwelt bewirken.

24. Wie wird das geplante Wechselkennzeichen aussehen?

Das Wechselkennzeichen soll aus einem gemeinsamen Kennzeichenteil und einem fahrzeugbezogenen Teil, der die Nummer des Fahrzeugs ausweist, bestehen. Der fahrzeugbezogene Teil ist ständig am betreffenden Fahrzeug anzubringen. Er trägt die Plakette mit der Angabe der nächsten Hauptuntersuchung. Der gemeinsame Kennzeichenteil ist an dem Fahrzeug anzubringen, das im öffentlichen Straßenverkehr betrieben oder abgestellt wird.

25. Werden sich die Verbraucher auf höhere Verbraucherpreise für ihre Kennzeichen einstellen müssen, weil die höheren Herstellungskosten für Wechselkennzeichen auch auf die allgemeinen Kennzeichen übergewälzt werden?

Es liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor, dass die höheren Herstellungskosten für Wechselkennzeichen auch auf die allgemeinen Kennzeichen übergewälzt werden sollen.

26. Welche zusätzlichen Anforderungen der Finanzverwaltungen an den Nachweis betrieblich bzw. beruflich veranlasster Aufwendungen müssten Steuerpflichtige bei der Nutzung von Wechselkennzeichen künftig im Einzelnen erfüllen?
27. Wie hoch beziffert die Bundesregierung diese bürokratische Mehrbelastung der Steuerpflichtigen einerseits und die bürokratische Entlastung der Halterinnen und Halter bei der Kraftfahrzeugzulassung andererseits (Angaben getrennt nach Fahrzeugklassen)?

Die Fragen 26 und 27 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Durch die Einführung eines Wechselkennzeichens wäre ertragsteuerlich eine Aufwandszuordnung für mehrere Kraftfahrzeuge, von denen die einen dem Privat- und die anderen dem Betriebsvermögen zuzuordnen sind, erschwert. Für den Steuerpflichtigen entstünden zusätzliche Zuordnungsfragen hinsichtlich der

Kosten, soweit er Kostenanteile als Betriebsausgaben geltend machen will. Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell ändern sich hierdurch nicht. Hinsichtlich der Bürokratiekosten ist festzustellen, dass eine neue Informationspflicht für Bürgerinnen und Bürger in Form einer neuen Antragsmöglichkeit eingeführt wird. Diese kann bei einer Neuzulassung den bisherigen Antrag ersetzen, sie bietet jedoch auch die Möglichkeit, bereits zugelassene Fahrzeuge nachträglich mit Wechselkennzeichen zuzulassen. Auf Grund der für diesen Bereich nicht vorhandenen Erfahrungswerte kann keine verlässliche Schätzung einer Fallzahl erfolgen. Der zeitliche Aufwand ist vergleichbar mit dem ansonsten zu stellenden Antrag auf Zulassung eines Kfz. Für den Bereich der Wirtschaft und der Verwaltung werden keine Informationspflichten eingeführt, geändert oder aufgehoben.