

Bonus, Holger

Article — Digitized Version

Kaufbeihilfen für das Katalysator-Auto?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Bonus, Holger (1984) : Kaufbeihilfen für das Katalysator-Auto?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 64, Iss. 8, pp. 382-385

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135949>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Wäre es der Sache nicht dienlicher, der Automobilindustrie, ähnlich wie seinerzeit bei der Senkung des Kraftstoffverbrauchs, eine bestimmte überprüfbare Verbesserung des Emissionsverhaltens ihrer Fahrzeuge als Zielgröße vorzugeben und es den einzelnen Herstellern zu überlassen, mit welchen Mitteln sie sich im Rahmen der von ihnen angebotenen Modellpalette dem gesteckten Ziel nähern? Im Rahmen eines Stufenplanes ließe sich dann ebenso wie bei der Kraftstoffverbrauchssenkung das Innovationspotential, das der Automobilindustrie auf diesem Gebiet zur Verfügung steht, in seiner ganzen Breite ausschöpfen. Steuerliche Anreize, die zur Förderung dieses Prozesses eingesetzt werden, dürften dann freilich nicht auf Katalysatorfahrzeuge beschränkt bleiben, sondern müßten, entsprechend der erreichten Schadstoffreduzierung abgestuft, auch solchen Fahrzeugen eingeräumt werden, die beispielsweise die von der EG für 1989 gesetzten Grenzwerte vorzeitig erfüllen.

Der Vorteil einer solchen Vorgehensweise läge auf der Hand:

- Die Automobilindustrie hätte eine klare Zielvorgabe.
- Jeder Hersteller könnte den wirtschaftlichsten Weg zur Erreichung des gesetzten Zieles einschlagen.

- Die derzeitige Verklemmung des Marktes würde sich lösen.
- Verwerfung in der Nachfrage, wie sie bei der Einführung einer bestimmten Technik zu einem bestimmten Zeitpunkt zu befürchten wären, träten nicht auf.
- Umweltfreundlichkeit würde ebenso wie das Ziel eines geringeren Kraftstoffverbrauchs zum Gegenstand des Wettstreits zwischen den einzelnen Herstellern.
- Der Verzicht auf die Vorgabe einer bestimmten Technik böte auch unseren europäischen Wettbewerbern die Chance, an dem Übergang auf umweltfreundlichere Fahrzeuge zu partizipieren.
- Spannungen innerhalb der Gemeinschaft zum Nachteil der deutschen Automobilindustrie ließen sich vermeiden.
- Da es möglich wäre, auch einfachere und kostengünstigere Lösungen zu verwirklichen, ließe sich die Gesamtemission des in der Bundesrepublik vorhandenen Fahrzeugbestandes schneller verringern, als mit dem Beharren auf einer Technik, die zwar theoretisch ein größeres Fortschrittspotential ermöglicht, praktisch aber weder in Europa noch in der Bundesrepublik in einem für die Verringerung der Umweltbelastung ausreichenden Tempo durchzusetzen ist.

UMWELTPOLITIK

Kaufbeihilfen für das Katalysator-Auto?

Holger Bonus, Konstanz/Münster

Das Waldsterben hat inzwischen bestürzende Ausmaße angenommen. So wie bisher darf es nicht weitergehen: Wir müssen rasch und energisch eingreifen. Zwar kennen wir die Ursachen der Schäden noch immer nicht genau. Eine Fülle von Indizien spricht aber dafür, daß den Stickoxiden – die bei der Entstehung von Ozon unter Sonneneinstrahlung beteiligt sind – eine ganz hervorragende Rolle zukommt. Die Stickoxide in

unserer Luft stammen zum überwiegenden Teil aus den Auspuffrohren unserer Autos. Wir selbst sind es also, die als Autofahrer unsere Wälder zerstören. Wollen wir das wirklich?

Natürlich nicht. Umfragen haben zur Genüge gezeigt, daß eine überwältigende Mehrheit der Autofahrer bereit wäre, auf umweltfreundlichere Autos umzusteigen. Mehr als die Hälfte würde auch durchaus die Mehrkosten dafür tragen wollen. Wenn das aber so ist – warum werden solche Autos dann bei uns so gut wie gar nicht angeboten und gekauft?

Wer sich als einzelner zum Kauf eines abgasarmen Autos entschließen wollte (wozu er heute einen Katalysator brauchte), hätte nur hohe Kosten und bewirkte überhaupt nichts:

Prof. Dr. Holger Bonus, 49, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre (Finanzwissenschaft) an der Universität Konstanz. Ab 1. September 1984 ist er geschäftsführender Direktor am Institut für Genossenschaftswesen der Universität Münster.

- Mengenmäßig fiel die dadurch bewirkte Drosselung der Stickoxidemission nicht ins Gewicht, da ein einzelnes Auto an der Gesamtbelastung der Luft immer nur einen winzigen Anteil hat;
- er fände auch kaum Tankstellen, die bleifreies Benzin anböten, so daß er seinen teureren Katalysator als bald ruinieren würde;
- im Ausland würde er bleifreie Zapfsäulen schon gar nicht finden, so daß die Urlaubsreise im eigenen Auto entfiel;
- bleifreies Benzin wäre, wenn überhaupt erhältlich, sündhaft teuer. Noch bei 50 000 Katalysatorautos sei es billiger, diesen Treibstoff per Tankflugzeug aus den USA einzufliegen, als ihn bei uns herzustellen, sagte der deutsche BP-Chef Hellmuth Buddenberg unlängst.

Obwohl also eine deutliche Mehrheit aller Autofahrer bereit wäre, die Mehrkosten schadstoffarmer Autos (die Schätzungen liegen zwischen 500 DM und 5000 DM) klaglos auf sich zu nehmen, wird unter solchen Umständen kaum jemand von sich aus damit anfangen. Die Sache macht eben erst Sinn, wenn viele oder fast alle auf abgasarme Autos umsteigen:

- In solch einem Falle geht die Luftbelastung wirklich dramatisch zurück;
- kein Tankstellenpächter kann es sich mehr leisten, auf bleifreie Zapfsäulen zu verzichten, da er sich doch sonst auf einen verschwindenden Kundenkreis beschränken würde;
- Urlaubsländer ohne ein flächendeckendes Netz bleifreier Tankstellen müssen auf das Gros der deutschen Touristen verzichten – ein unerträglicher geschäftlicher Aderlaß, den sie nicht hinnehmen werden: selbstverständlich wird bleifreies Benzin überall angeboten werden, ebenso wie heute Superbenzin;
- bleifreies Benzin wird billiger sein als bleihaltiges, nicht teurer. So ist es heute schon in Japan. Warum? Da es dort fast nur noch abgasarme Autos gibt, wird bleihaltiger Treibstoff kaum noch nachgefragt, und die geringe Produktion ist teuer. Um noch einmal Buddenberg zu bemühen: Wenn nur noch 50 000 Autos ohne Katalysator fahren, wird es billiger, verbleites Benzin einzufliegen, als es selbst herzustellen.

Kettenreaktionen

Das Beispiel zeigt: Es sind nicht eigentlich die Kosten der Abgasentgiftung, die uns an der raschen Einführung abgasarmer Autos hindern. Die Kosten sind am Ende wohl geringer, als es heute scheinen mag (der eigentli-

che Katalysator kostet in Japan ganze 350 DM), und wir sind längst bereit, sie zu bezahlen. Das wirkliche Problem liegt woanders: Wir müssen zunächst erreichen, daß genügend viele Kraftfahrer mitmachen, damit sich die neue Technologie auch für den einzelnen rechnet. Die Innovation muß gewissermaßen erst einmal eine „kritische Masse“ erreichen; von da an laufen Kettenreaktionen ab, die es jedem einzelnen und der Wirtschaft insgesamt erleichtern, nur noch abgasarme Autos zu konstruieren und zu nutzen. Der umweltbewußte Bürger wird dann nicht mehr durch ganz und gar widrige Umstände davon abgehalten, sein Auto zu entgiften. Und für die Wirtschaft werden abgasarme Autos attraktiv. Denn erst einmal in großer Serie hergestellt, werden abgasarme Technologien rascher ausreifen und damit billiger; und sie werden dann auch ein Exportschlager. Das abgasarme Auto kommt früher oder später weltweit; wohl dem, der dann über gut durchkonstruierte und bewährte Technologien verfügt. Wollen wir etwa auch diesen Zukunftsmarkt den Japanern und den USA überlassen? Messungen in Berlin lassen es zudem möglich erscheinen, daß abgasarme Autos am Ende sogar weniger Sprit brauchen könnten als herkömmliche; dies und der dann auch niedrigere Preis für bleifreies Benzin würden es für den Käufer vollends uninteressant machen, die neuen Technologien zu umgehen.

Abgasvorschriften erforderlich

Noch sind wir freilich von der kritischen Masse weit entfernt, und noch kann von einer Kettenreaktion keine Rede sein. Der Prozeß muß künstlich in Gang gebracht werden; und wenn er läuft, muß man ständig darauf achten, daß er nicht wieder abreißt. In Japan werden alle Wagen zweimal jährlich einer Abgaskontrolle unterzogen. So etwas wird auch bei uns nötig sein, wenn wir die Luftbelastung wirksam herabsetzen wollen. Beides zu besorgen – genügend viele abgasarme Autos auf die Straßen zu bringen und ihr Abgasverhalten regelmäßig zu kontrollieren –, das ist die Aufgabe der Bundesregierung.

Was kann die Bundesregierung aber konkret tun? Am einfachsten wäre es natürlich, den Katalysator einfach vorzuschreiben. Da die nachträgliche Umrüstung der Autos ziemlich aufwendig wäre (die Kosten lägen bei etwa 4500 DM), ginge das zunächst wohl nur für fabrikneue Wagen (Mehrkosten: 1200 bis 1500 DM). Aber immerhin: Jahr für Jahr kämen gut 2 Mill. Katalysatorautos in den Verkehr, wo sie alte, umweltschädliche Wagen ersetzen würden.

Aber diese Lösung hat neben den EG-rechtlichen Fallstricken auch einen schweren systematischen

Nachteil: Wenn man eine bestimmte Technologie – den Katalysator – verbindlich vorschreibt, so blockiert man damit die Entwicklung neuer und wahrscheinlich besserer Technologien (etwa der Magergemischtechnologie).

Da ist es schon besser, statt der Technologie die Abgaswerte vorzuschreiben. Diesen Weg ist gerade die Schweiz gegangen: Neu zugelassene Fahrzeuge dürfen schon ab 1986 nicht mehr als 9,3 Gramm Kohlenmonoxid, 0,9 Gramm Kohlenwasserstoff und 1,2 Gramm Stickstoffdioxid pro Kilometer ausstoßen. Bleifreies Benzin wird ab 1. Januar 1985 angeboten, und schon ein Jahr später gibt es bleihaltiges Normalbenzin in der Schweiz nicht mehr zu kaufen.

Das EG-Votum

Warum machen wir bei uns nicht einfach dasselbe? Was die Schweiz jetzt beschlossen hat, schwebte wohl auch der Bundesregierung vor. Aber anders als die Schweiz müssen wir uns mit der Europäischen Gemeinschaft arrangieren. Diese würde ein Verbot der Neuzulassung von Kraftwagen mit höheren Abgaswerten als diskriminierende Vorschrift interpretieren, als ein nicht-tarifäres Handelshemmnis. Solch eine Vorschrift ist unzulässig, zumal die Gemeinschaft eigene verbindliche Abgaswerte hat. Die EG-Kommission ist im Prinzip sogar bereit, die von der Bundesregierung geforderten Abgaswerte allen Mitgliedsländern vorzuschreiben – allerdings soll das nicht vor 1995 geschehen, eine für uns absolut unannehmbare Verzögerung.

Einfach hinwegsetzen können wir uns über das EG-Votum allerdings schon aus wirtschaftlichen Gründen nicht. Denn die besonders betroffenen Länder Großbritannien, Frankreich und Italien (deren kleine Autos für einen Katalysator nur schlecht geeignet sind) würden sich wehren und unsere eigenen Automobilexporte behindern. Das würde uns – wiederum anders als die Schweiz, die keine eigene Automobilindustrie hat – empfindlich treffen; und die Bundesregierung muß einen Eklat deshalb vermeiden. Was aber tun?

Zunächst einmal hat die Bundesregierung erklärt, daß sie sich im Rat der EG-Umweltminister um eine Vorverlegung des Einführungstermins um fünf Jahre, also auf 1990 bemühen werde. In ihrem Kabinettsbeschluß vom 3. Juli 1984 hat sie darüber hinaus Änderungen bei der Kfz- und Mineralölsteuer vorgesehen, die über den Zeitraum von zehn Jahren hinweg (wenn auch nicht in jedem einzelnen Jahr) insgesamt aufkommensneutral sein sollen:

Neu zugelassene abgasarme Autos werden vorübergehend von der Kfz-Steuer befreit (bis 1500 ccm Hubraum für sieben Jahre, von 1501 bis 2500 ccm für

sechs Jahre und ab 2501 ccm für fünf Jahre). Das kostet 8,5 Mrd. DM an Steuerausfällen. Ab 1995 gilt dann für abgasarme Autos der jetzige Steuersatz von 14,40 DM je 100 ccm.

Herkömmliche Autos werden ab 1. 1. 1986 schärfer besteuert: der Satz steigt von 14,40 DM auf 18 DM je 100 ccm. Das führt in Verbindung mit der Freistellung abgasarmer Wagen zu Mehreinnahmen von 2,5 Mrd. DM von 1986 bis 1988 und zu Mindereinnahmen in gleicher Höhe von 1989 bis 1995.

Die Mineralölsteuer wird für bleihaltiges Benzin um 2 Pfennig je Liter erhöht und für bleifreies Benzin um 1 Pfennig je Liter gesenkt. Beides zusammen soll insgesamt nicht zu Mehreinnahmen führen.

Genügen Steueranreize?

So weit, so gut. In der Tat ist die aufkommensneutrale Modifikation des Steuersystems ein akzeptables und marktkonformes Mittel der Umweltpolitik: Indem es steuerlich attraktiv gemacht wird, abgasarme Autos zu fahren, werden mehr Autobesitzer als vorher dazu bewegt, den Übergang zu wagen. Man muß nur sehr aufpassen, daß die Abgabe nicht zu einem Einfallstor für einen noch höheren Staatsanteil umfunktioniert wird¹; deshalb ist die Aufkommensneutralität steuerlicher Maßnahmen unverzichtbar.

Die Frage ist allerdings, ob dieser Anstoß großzügig genug bemessen ist, um die „kritische Masse“ zu erreichen: Reichen die Steuervergünstigungen hin, um den anfangs ja erheblichen Mehraufwand für Katalysatorautos einigermaßen auszugleichen? Das Bundesfinanzministerium schätzt, daß allein der Wegfall der Kfz-Steuer über fünf bis sieben Jahre einer Steuerersparnis von 1386 DM (für 1100 ccm) bis hin zu 2790 DM (für 3100 ccm) entspricht. Die Vergünstigung bei der Mineralölsteuer kommt hier nicht in Betracht, da ja auch konventionelle Autos bleifrei tanken können.

Bundesinnenminister Zimmermann selbst hält diese Besserstellungen nicht für ausreichend; und darin ist ihm wohl zuzustimmen. Der Minister argumentiert, die Steuerersparnis verteile sich über so viele Jahre, daß sie gegenüber der sofort spürbaren Mehrbelastung beim Kauf des abgasarmen Autos einfach nicht ins Gewicht falle. Wolle man die umweltpolitisch dringend gebotene schnelle Umstellung erreichen, so müsse man mehr tun. Zimmermann hat dem Kabinett deshalb offene Kauf-Subventionen vorgeschlagen: Katalysatorau-

¹ Vgl. Holger B o n u s : Marktwirtschaftliche Instrumente im Umweltschutz, in: WIRTSCHAFTSDIENST 64. Jg. (1984), H. 4, S. 169-172. Besser noch als Steueränderungen wären auch hier Emissionszertifikate.

tos sollen dem Käufer durch eine Beihilfe zu den Beschaffungskosten schmackhaft gemacht werden. Insgesamt würden solche Fahrzeuge von 1986 bis 1989 einen Sonderrabatt von zunächst 1500 DM (1986), dann 1200 DM (1987), 1000 DM (1988) und 800 DM (1989) erhalten. Das Geld soll über die obersten Landesbehörden dem Hersteller oder Importeur mit der Maßgabe überwiesen werden, den Rabatt an den Käufer weiterzugeben. Zusammen mit den Steuerermäßigungen würde das pro Katalysatorauto innerhalb von vier Jahren immerhin eine Vergünstigung von 4500 DM ausmachen. Die Kauf-Subvention alleine würde nach Ansicht des Bundesfinanzministeriums jährlich 1 bis 2 Mrd. DM kosten, insgesamt also 4 bis 8 Mrd. DM. Am 19. September will das Kabinett über Zimmermanns Vorschlag entscheiden.

Verletzung des Verursacherprinzips

Das Kabinett muß aufpassen. Eine neue, offene Subvention in Milliardenhöhe ausgerechnet jetzt, wo die Konsolidierung des Bundeshaushalts zu greifen beginnt und alles darauf ankommt, den Subventionen energisch zu Leibe zu rücken? Sollte die Milliardensubvention für die Landwirtschaft nur der erste Schritt in Richtung auf einen warmen Regen neuer Subventionen für jedermann gewesen sein? Dann wäre der Finanzminister allerdings restlos gescheitert. Wenn jetzt sogar ein Konsumgut des gehobenen Bedarfs massiv subventioniert werden soll – was will die Bundesregierung eigentlich der Stahlindustrie, den Werften, dem Kohlebergbau, den Winzern sagen und allen übrigen Interessenten, die sich schon begehrllich um die Bundeskasse drängeln?

Nun argumentiert aber der Bundesinnenminister, die Kaufbeihilfe sei überhaupt keine Subvention. Sie sei vielmehr eine Regelung streng nach dem im Umweltschutz geltenden Verursacherprinzip.

Aber damit stellt er die Tatsachen auf den Kopf. Das Verursacherprinzip nämlich verlangt, daß die Urheber von Umweltschäden zur Kasse gebeten werden. Die Urheber, das sind wir selbst, die Autofahrer: wir müssen es am Portemonnaie zu spüren bekommen, was konventionelle Autos unserer Umwelt antun. Dann erst merken wir, daß die bisherigen Autos in Wirklichkeit sehr teuer sind und abgasarme Autos preiswert.

Wenn Zimmermann den Autofahrern demnächst Zuschüsse zu den Kosten des Katalysators zahlen will, so entspricht das gerade nicht dem Verursacherprinzip, sondern seinem genauen Gegenstück, dem Gemein-

lastprinzip². Die Kosten des Umweltschutzes werden nicht dem Urheber selbst auferlegt, sondern der Allgemeinheit, also dem Steuerzahler. Das Gemeinlastprinzip ist nur mit äußerster Vorsicht anzuwenden, weil es den Urheber von Umweltschäden vor der Konfrontation mit den vollen Kosten seines Handelns bewahrt.

Nun könnte man das Gemeinlastprinzip ausnahmsweise schon einmal heranziehen, wenn die Belastung des Urhebers mit den vollen volkswirtschaftlichen Kosten seines Handelns ihn vorübergehend überfordern oder zahlungsunfähig machen würde. Aber davon kann beim Automobil überhaupt keine Rede sein. Der Autofahrer kann abgasarme Autos durchaus bezahlen, und er will es auch, wie die Umfragen beweisen. Die Subvention zum Kauf von Katalysatorautos ist deshalb Geldverschwendung. Sie korrumpiert den Autofahrer auch, indem sie ihn der wirtschaftlichen Verantwortung für sein Tun enthebt, obwohl er doch bereit ist, sich dieser Verantwortung zu stellen. So weckt man nicht den mündigen Bürger.

Steueranreize statt Subventionen

Nein, man kann nur hoffen, daß diese bizarre Idee im Kabinett untergeht. Wenn die bisher geschaffenen Anreize nicht ausreichen, müssen sie eben verstärkt werden. Das Bündel aufkommensneutraler Modifikationen der Automobilbesteuerung muß dann um weitere Maßnahmen bereichert werden. So kann man beispielsweise die Kraftfahrzeugsteuer nach Abgaswerten staffeln, wobei der Tarif stark progressiv gestaltet würde; und man kann das zusätzliche Aufkommen dazu verwenden, um die Kilometerpauschale für abgasarme Autos anzuheben oder die Mehrwertsteuer für sie zu senken³. Aber Bargeld für hochwertige Konsumgüter an Käufer zu verteilen, die selbst fähig und bereit sind, zu den Kosten ihrer Entscheidung auch zu stehen, das ist nicht mehr zu rechtfertigen.

Das Problem liegt ja wohlgermerkt nicht eigentlich in den Mehrkosten von Katalysatorautos, sondern darin, den Autofahrern die Selbsthilfe zu ermöglichen – denn es ist ihr eigenes Anliegen, den Wald zu retten. Der Staat muß nur dafür sorgen, daß die kritische Masse erreicht und eingehalten wird, daß also genügend abgasarme Autos auf die Straße kommen und die Abgaswerte kontrolliert werden. Dazu braucht es keine offenen Subventionen. Umweltfreundlichere Steuerbemessungsgrundlagen bewirken dasselbe und dienen dann nicht als Initialzündung für eine neue Flut von Subventionen.

² Vgl. etwa H.-Chr. Binswanger, H. Bonus, M. Timmermann: Wirtschaft und Umwelt, Stuttgart 1981, S. 124-126.

³ Vgl. H. Bonus: Luftverpester zur Kasse: wie der Fiskus das abgasarme Auto wirksam fördern könnte, in: Rheinischer Merkur vom 9. 3. 1984.