

van Suntum, Ulrich

Article — Digitized Version

Ökosteuern im Verkehr?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: van Suntum, Ulrich (1989) : Ökosteuern im Verkehr?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 69, Iss. 11, pp. 557-563

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/136576>

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.

Ulrich van Suntum

Ökosteuern im Verkehr?

Nachdem marktwirtschaftliche Umweltinstrumente in der politischen Diskussion lange Zeit im Schatten ordnungsrechtlicher Lösungen standen, sind sie inzwischen bei allen im Bundestag vertretenen Parteien hoffähig geworden. Inwieweit lassen sich speziell die für den Verkehrsbereich vorgeschlagenen Abgabenslösungen in ein ökologisch, finanzwissenschaftlich und verkehrspolitisch sinnvolles Gesamtkonzept integrieren?

Das von der SPD-Kommission „Fortschritt 90“ im August vorgelegte Programm für einen ökologischen Umbau der Industriegesellschaft¹ dokumentiert einen bemerkenswerten Sinneswandel in der Umweltpolitik. Standen bisher administrative Instrumente wie Ge- und Verbote sowie die Subventionierung umweltfreundlicher Verhaltensweisen im Vordergrund der umweltpolitischen Diskussion, so setzt man nunmehr verstärkt auf die finanzielle Belastung umweltschädlicher Verhaltensweisen im Wege einer entsprechenden Umgestaltung des Steuersystems: Die Beanspruchung der Umwelt soll insbesondere durch höhere Energiesteuern belastet werden, wobei die Mehreinnahmen im Umfang von insgesamt knapp 33 Mrd. DM im Wege einer steuerlichen Entlastung der Arbeit, der Förderung umweltfreundlicher Verhaltensweisen sowie spezieller Ausgleichszahlungen für Nicht-Steuerzahler an die Bürger zurückgegeben werden sollen (vgl. Tabelle 1).

Die Grünen haben ein in die gleiche Richtung zielendes Konzept vorgelegt; danach soll durch neue Energie- und Umweltabgaben sogar ein Steuermehraufkommen in Höhe von 83 Mrd. DM erzielt werden (vgl. Tabelle 2). Im Gegensatz zum SPD-Konzept wird zudem keine Aufkommensneutralität angestrebt, sondern es soll eine erhebliche Mehrbelastung verbleiben, da sonst der angestrebte ökologische Umbau nicht zu gewährleisten sei. Das Konzept beinhaltet aber die Zweckbindung der einzelnen Aufkommensbestandteile (vgl. Tabelle 2); so soll das Aufkommen aus einer Schwerverkehrsabgabe in Höhe von 4 Mrd. DM dem öffentlichen Verkehrsangebot

zugute kommen, und die Einnahmen aus einer Emissionsabgabe für Schwefeldioxid, Stickoxid und Stäube soll zur Förderung emissionsmindernder Techniken verwendet werden².

Auch die Bundesregierung setzt zunehmend auf „umweltpolitische Lenkungsabgaben“; das von Bundesumweltminister Töpfer vorgelegte Konzept „für den ökologischen Ausbau der Marktwirtschaft“ gibt dabei einem differenzierten Abgabensystem und einem „marktwirtschaftlich flexibilisierten Ordnungsrecht“ den Vorzug gegenüber einer grundsätzlichen Umgestaltung des Steuersystems³. In die gleiche Richtung geht ein vom Bundesministerium für Wirtschaft vorgelegtes Umweltkonzept, in dem auch auf den möglichen Einsatz von Kompensations- und Zertifizierungs-Lösungen hingewiesen wird⁴.

Eine zentrale Rolle spielt in allen genannten Konzepten die Besteuerung des Straßenverkehrs. Während die Bundesregierung auf eine Bemessung der Kfz-Steuer nach den Schadstoffemissionen (statt wie bisher nach dem Hubraum) setzt, sehen die Konzepte der SPD und der Grünen eine Erhöhung der Mineralölsteuer um (zunächst) 50 Pfg./Liter vor, wobei die Grünen im Unterschied zum SPD-Konzept auch an der Erhebung der Kfz-Steuer festhalten wollen. Damit liegen für diesen Problembereich drei unterschiedliche Lösungsansätze vor, die jeweils unterschiedliche Implikationen nicht nur

¹ Vgl. Durch aufkommensneutrale Umschichtung soll der Umweltschutz gefördert werden, in: Handelsblatt vom 14. 8. 1989, S. 3.

² Vgl. ebenda.

³ Vgl. Durch ökonomische Anreize sollen Umstellungen beschleunigt werden, in: Handelsblatt vom 16. 8. 1989, S. 4.

⁴ Vgl. Wirtschaftsministerium legt Umweltkonzept vor, in: Handelsblatt vom 26. 8. 1989, S. 10.

Prof. Dr. Ulrich van Suntum, 35, lehrt Volkswirtschaftslehre an der Ruhr-Universität Bochum.

in ökologischer Hinsicht, sondern auch im Hinblick auf verkehrs- und finanzpolitische Grundkonzeptionen haben.

Niedrige Preiselastizitäten

Eine Belastung der Umwelt ist in ökonomischer Sicht gleichbedeutend mit der Verursachung von Kosten zu Lasten der Allgemeinheit. Die Idee, solche externen Kosten durch die Erhebung von öffentlichen Abgaben zu internalisieren, also dem jeweiligen Verursacher in Rechnung zu stellen, geht bereits auf A. C. Pigou zurück⁵. Die Vorteile einer solchen Lösung gegenüber Verboten und fixen Auflagen sind offenkundig: Es wird ein permanenter Anreiz zur Suche nach umweltfreundlicheren Produkten und Verfahren ausgelöst, und die verbleibende Umweltbeanspruchung konzentriert sich auf diejenigen Bereiche, wo ihre Vermeidung die höchsten Kosten verursachen würde. Auf diese Weise wird der Umweltschutz zu den geringst möglichen Kosten bewerkstelligt, und direkte Eingriffe des Staates in die persönliche und wirtschaftliche Handlungsfreiheit werden weitgehend vermieden⁶.

Es stellt sich allerdings die Frage, welche Höhe entsprechende Abgaben haben sollten und in welcher Form sie am zweckmäßigsten zu erheben sind. Da eine direkte Quantifizierung von Umweltkosten kaum möglich ist, wird man hinsichtlich der Abgabenhöhe in der Regel von dem gewünschten Mengeneffekt auszugehen haben: Je stärker z. B. der Straßenverkehr zurückgedrängt werden soll und je niedriger die Preiselastizität der Nachfrage ist, desto deutlicher muß eine entsprechende Erhöhung der Mineralölsteuer ausfallen.

In den genannten Konzepten der Parteien finden sich keine Aussagen über entsprechende Annahmen. Die Erfahrungen während der beiden Ölkrisen Anfang der 70er und Anfang der 80er Jahre deuten jedoch darauf hin, daß die Preiselastizität der Nachfrage im Pkw-Ver-

kehr sehr gering ist: Einem kurzzeitigen Rückgang von Fahrleistungen und Gesamtverbrauch in den Jahren 1974 und 1981 folgte schon nach einem Jahr jeweils ein überdurchschnittlicher Anstieg und damit eine Rückkehr auf den vorherigen Wachstumspfad. Dieses Ergebnis läßt sich für die Fahrleistungen auch regressionsanalytisch bestätigen (vgl. Tabelle 3): Die Gesamtfahrleistung von Pkw und Kombi in den Jahren 1970 bis 1987 wird durch die drei Variablen Brutto sozialprodukt (real), Preis für Normalbenzin und Deflator des privaten Verbrauchs mit einem Bestimmtheitsmaß von 98,3 % erklärt, wobei alle Variablen im Vorzeichen plausibel und ebenso wie die Gesamtschätzung hochsignifikant sind.

Aus dem Koeffizienten für die Variable „Benzinpreis“ errechnet sich für 1987 eine Preiselastizität der Fahrleistungen von Pkw und Kombi in Höhe von 0,09; eine 10prozentige Benzinpreiserhöhung führt danach nur zu einem knapp einprozentigen Rückgang der Gesamtfahrleistungen. Da die vorgeschlagene Erhöhung der Mineralölsteuer um 50 Pfg. bei voller Überwälzung zu einer etwa 40prozentigen Benzinpreissteigerung führen würde, wäre – diesen Effekt für sich genommen – ein (einmaliger) Rückgang der Fahrleistungen von Pkw und Kombi in der Größenordnung von 3 bis 4 % zu erwarten. Da sich aber andererseits aus dem Koeffizienten der Variable „BSP real“ eine Einkommenselastizität der Fahrleistungen von 0,93 (für 1987) errechnet, würde sich bei dem gegenwärtigen Wirtschaftswachstum selbst bei einer so drastischen Steuererhöhung insgesamt nur eine

Tabelle 1

SPD-Plan für ökologisch orientierten Umbau des Steuersystems

Belastungsmaßnahmen Art	Mrd. DM	Entlastungsmaßnahmen	
		Art	Mrd. DM
höhere Energiesteuern	32,8	Abschaffung Kfz-Steuer	9,2
Erhöhung in Pfg./Liter:		Entfernungspauschale	1,0
– verbl. Benzin + 50		Fernpendlerpauschale	0,3
– bleifr. Benzin + 45		Grundfreibetrag ESt	15,2
– Diesel + 40		Energiesparinvest. bei Gebäuden (§ 82a EStDV)	0,4
– Flugbenzin + 10		Umweltschutzinvest. (§ 7d EStG)	0,7
– leicht. Heizöl + 9		Ausgleichszahlungen für – Sozialhilfeempfänger	0,53
– schwer. Heizöl + 4			
– Ölprodukte für Chemie + 7,5		– Arbeitslose	0,45
– Gas/Flüssiggas + 5,8 (Pfg./Kubikmeter)		– Studenten (Bafög)	0,12
		– Auszubildende	0,15
		– Rentner	4,6
		– Schwerbehinderte	0,15
Summe:	32,8		32,8
(davon entfallen auf Unternehmer und Wirtschaft: 5,5 Mrd. DM)			

Quelle: intern, Informationsdienst der SPD, Bonn, 25. 8. 1989.

⁵ Vgl. A. C. Pigou: The Economics of Welfare, London 1920.

⁶ Vgl. z. B. B. S. Frey: Umweltökonomie, Göttingen 1972, S. 104 ff.; H. Bonus: Zwei Philosophien der Umweltpolitik, in: List Forum, Bd. 12 (1983/84), S. 323-346.

⁷ Analoge Schätzungen für den Gesamtverbrauch an Mineralöl von Pkw und Kombi ergaben eine noch niedrigere Preiselastizität, jedoch bei statistisch nicht gesicherten Koeffizienten.

⁸ Die so errechneten Wegeeinnahmen im Straßenverkehr betragen für 1984 29,6 Mrd. DM und deckten damit genau die Wegekosten. Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Berechnung der Kosten für die Wege des Eisenbahn-, Straßen-, Binnenschiffs- und Luftverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland für das Jahr 1984, Berlin 1987, Übersichten 18 bis 22.

⁹ So würde eine Förderung regenerativer Energieträger in dem Moment überflüssig werden, zu dem sie gegenüber anderen Energieträgern wettbewerbsfähig würden; die Belastung der fossilen Energieträger mit Umweltabgaben bliebe gleichwohl auch dann noch sinnvoll.

kurzfristige Stagnation der Fahrleistungen – bestenfalls ein leichter Rückgang als unmittelbare Schockreaktion ähnlich den Jahren 1974 und 1981 – ergeben⁷. Eine undifferenzierte Erhöhung der Mineralölsteuer, wie sie in den Konzepten von SPD und Grünen vorgesehen ist, würde daher im Ergebnis auf eine ökologisch nahezu funktionslose Strafsteuer für Autofahrer hinauslaufen.

Zweckbindung der Einnahmen?

Steuern unterscheiden sich von Gebühren und anderen vom Staat erhobenen Abgaben vor allem dadurch, daß ihnen keine bestimmte staatliche Leistung gegenübersteht; dementsprechend gilt für Steuern grundsätzlich das Non-Affektationsprinzip, d. h. ihr Aufkommen fließt in den allgemeinen Steuertopf und wird nicht für bestimmte Aufgaben zweckgebunden. In diesem Sinne sind – entgegen ihrer Bezeichnung – weder die Kfz-Steuer noch die Mineralölsteuer auf Motorenbenzin Steuern im eigentlichen Sinne; es handelt sich vielmehr um spezielle Abgaben, die ihre Rechtfertigung in erster Linie aus dem Erfordernis der Straßenfinanzierung beziehen und die in den einschlägigen Wegekostenrechnungen auch als Wegeentgelte des Straßenverkehrs gewertet werden⁸. Eine – in der Realität nur teilweise gegebene – Zweckbindung dieser Einnahmen für den Straßenbau wäre daher konsequent, denn es liegt hier ein klarer Bezug zwischen Leistung und Gegenleistung vor.

Anders verhält es sich jedoch mit einer umweltpolitisch begründeten Aufstockung der Mineralölsteuer. Im

Tabelle 2
Energie- und Umweltabgaben nach dem Konzept der Grünen

Art der Abgabe	Mrd. DM	Verwendung
Erhöhung der Mineralölsteuer (um zunächst 50 Pfg./l)	25,0	Ausbau des öffentlichen Verkehrsangebots „u. ä.“
Primärenergie- und Atomstromsteuer (1,2 Pfg./kwh)	25,0	Ersatz d. Kohlepennings Energiewendeprogramm
Emissionsabgabe (Schwefeldioxid, Stickoxide, Stäube)	8,5	emissionsmindernde Technologie; Umweltschadensfonds
Deponiegebühren	8,6	Altlastensanierung
Verpackungsabgabe	2,0	Getrenntsammlstellen
Grundchemikalienabgabe	3,9	„sanfte“ Chemie, Altlastensanierung
Stickstoffabgabe	1,5	„Rückerstattung“
Grundwasserabgabe	1,4	Sanierung v. Grundwasser und Leitungsnetzen
Abwasserabgabe	3,0	Forschung, Sanierung v. Kanalnetzen, Kläranlagen
Schwerverkehrsabgabe	4,0	wie Mineralölsteuer
Summe	82,9	

Quelle: Die Grünen im Bundestag, Pressedienst vom 23. 8. 1989.

Tabelle 3
Fahrleistungen (Pkw und Kombi) und Benzinpreis

Jahr	Benzinpreis (DM/Liter)	PV-Deflator (1980=100)	BSP ^{real} (Mrd. DM)	Fahrleistungen	
				Mrd. km	Anstieg in %
1970	0,56	60,8	1134,0	201,1	–
1971	0,57	64,2	1168,0	214,6	6,7
1972	0,60	67,8	1217,0	221,6	3,3
1973	0,66	72,1	1274,1	229,8	3,7
1974	0,83	77,2	1276,5	227,2	–1,1
1975	0,81	82,0	1258,0	245,1	7,9
1976	0,88	85,4	1328,2	255,0	4,0
1977	0,86	88,5	1363,4	265,5	4,1
1978	0,89	90,9	1407,9	279,3	5,2
1979	0,98	94,5	1463,6	291,0	4,2
1980	1,17	100,0	1485,2	297,4	2,2
1981	1,40	106,2	1485,3	282,7	–4,9
1982	1,35	111,2	1471,0	294,4	4,1
1983	1,34	114,8	1498,9	304,4	3,4
1984	1,29	117,7	1548,1	314,0	3,2
1985	1,30	120,2	1578,1	313,4	–0,2
1986	0,96	119,6	1614,7	336,2	7,3
1987	0,92	120,3	1643,2	356,9	6,2

Quellen: Bundesminister für Verkehr (Hrsg.): Verkehr in Zahlen 1987, Bonn 1987; Statistisches Bundesamt (Hrsg.): VGR (Fachserie 18), Konten und Standardtabellen 1988.

Regressionschätzung:

FahrL. = – 68,354 + 0,202 BSP – 36,869 Benzinpr. + 1,01 PV-Defl.

(Std. Abw.)	(34,48)	(0,048)	(11,267)	(0,436)
(t-Wert)	(–1,98)	(4,187)	(–3,272)	(2,308)
(Sig T)	(0,067)	(0,0009)	(0,0056)	(0,0368)

R²: 0,984
F-Wert: 278,0
Signif. F: 0,0000
Durbin-Watson: 1,61

Unterschied zu einer Wegeabgabe soll sie den Verbrauch von Ressourcen abgelenken, für die es Produktionskosten im eigentlichen Sinne nicht gibt, weil sie – wie etwa saubere Luft oder Abwesenheit von Lärm – „von Natur aus“ bereitstehen. Eine Umweltabgabe erfüllt zudem schon allein durch den Tatbestand ihrer Erhebung ihren Zweck, den Verbrauch dieser knappen Ressourcen zu begrenzen, ohne daß es einer ökologischen Zweckbindung der Einnahmen bedürfte. Eine solche Zweckbindung wäre auch wenig sinnvoll, denn es besteht keinerlei Grund zu der Annahme, daß z. B. das Aufkommen aus der von den Grünen geforderten Schwerverkehrsabgabe gerade dem wünschenswerten Subventionsvolumen für den öffentlichen Personennahverkehr entspricht. Die Belastung umweltschädlicher Aktivitäten und die eventuelle Förderung umweltschonender Verhaltensweisen dienen zwar letztlich dem gleichen Ziel, jedoch ist ihre quantitative Bemessung von jeweils unterschiedlichen Faktoren abhängig und eine Kopplung des jeweiligen Finanzvolumens via Zweckbindungsklauseln daher nicht angezeigt⁹.

Ohnehin ist die Subventionierung umweltschonender Aktivitäten aus finanzwissenschaftlicher Sicht mit großen Vorbehalten zu betrachten. Im Gegensatz zur Bela-

stung umweltschädlicher Verhaltensweisen setzt sie nämlich nicht am Kern des Problems (dem nicht verursachungsgemäßen Anfall der Umweltkosten) an, sondern versucht im Wege des Second-best-Ansatzes die eine Kostenverfälschung durch eine Vielzahl anderer (wenngleich entgegengesetzter) Kostenmanipulationen zu kompensieren. Daß dies im Zweifel zu schlechteren Ergebnissen führt, ist in der wohlfahrtsökonomischen Literatur unbestritten, und auch praktische Gesichtspunkte sprechen gegen ein solches Vorgehen. Es stellt sich insbesondere die Frage, welche Verhaltensweisen im einzelnen wie stark zu subventionieren sind. So könnte z. B. die Benutzung von Fahrrädern, die Bildung von Fahrgemeinschaften oder die Wahl eines näher am Arbeitsplatz gelegenen Wohnortes mit ebenso guten Argumenten subventioniert werden wie die Benutzung des öffentlichen Personennahverkehrs, denn es handelt sich hier um nicht weniger umweltschonende – in vielen Fällen vermutlich sogar sinnvollere – Verhaltensweisen. Der Versuch, all solche denkbaren Möglichkeiten staatlich zu fördern, würde zu einem unüberschaubaren, extrem bürokratischen und letztlich wohl auch unfinanzierbaren Dschungel von Subventionen und Steuervergünstigungen führen. Weitaus sinnvoller

erscheint der umgekehrte Weg, umweltschädliche Verhaltensweisen zu belasten und die Betroffenen selbst nach den für sie jeweils günstigsten Ausweichmöglichkeiten – bei unverfälschten Preisen – suchen zu lassen.

Ist aus den genannten Gründen schon eine Bindung von Umweltsteuern für ökologische Zwecke verfehlt, so gilt dies erst recht für Zweckbindungen zugunsten anderer, etwa sozialpolitischer Ziele; hier ist noch weniger einzusehen, wieso das dafür eingesetzte Mittelvolumen von dem Aufkommen aus einer bestimmten Steuer bzw. Abgabe abhängig gemacht werden sollte.

Das schließt natürlich nicht aus, daß man sich über die Verwendung eines aus Umweltabgaben erzielten Einnahmenezuwachses Gedanken macht. Durchaus sinnvoll erscheint es auch, das relativ hohe Gewicht direkter Steuern im deutschen Steuersystem zugunsten der indirekten Steuern zu verringern; dies entspricht auch einer alten Forderung des Sachverständigenrates¹⁰. Aber wer glaubt, einen nachhaltigen umweltpolitischen Effekt im Wege einer Mineralölsteuererhöhung erzielen zu können, der muß konsequenterweise auch

¹⁰ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1986, TZ 280.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Ulrike Maenner

SOZIOÖKONOMISCHE EFFEKTE EXPORTORIENTIERTER INDUSTRIALISIERUNG

– Die Auswirkungen einer Entwicklungsstrategie auf die Situation von Frauen in Sri Lanka –

Exportorientierte Industrialisierung schafft in größerem Ausmaß Arbeitsplätze für Frauen. Bedeutet diese Entwicklungsstrategie daher in der Konsequenz eine Verbesserung der Situation der Frauen? In der vorliegenden Studie wird der spezifische Arbeitsmarkt für Frauen in der arbeitsintensiven Exportindustrie Sri Lankas untersucht. Analysiert wird zunächst, welche Angebots- und Nachfragefaktoren ihn regulieren und welche Merkmale und Funktionsweise er aufweist. In einem zweiten Schritt werden die sozioökonomischen und entwicklungspolitischen Konsequenzen dargestellt, die sich aus der Beschäftigung für die Frauen selbst und für die Gesellschaft als Ganzes ergeben.

Großoktav,
344 Seiten, 1988,
brosch. DM 52,-
ISBN 3-87895-328-3

VERLAG WELTARCHIV GMBH HAMBURG

ein im Zeitverlauf sinkendes Aufkommen aus dieser Steuer in Rechnung stellen, und wer umgekehrt die Mineralölsteuer zur dauerhaften Finanzierung von Sozialausgaben oder zur Entlastung des Faktors Arbeit einplant¹¹, der kann nicht gleichzeitig die – in der Tat unrealistische – Erwartung hegen, sie werde zu einem spürbar geringeren Anstieg oder gar zu einem Rückgang des motorisierten Straßenverkehrs führen¹². Solche Zielkonflikte sprechen auch dagegen, die umweltpolitische Diskussion direkt mit dem Problem einer Einkommen- bzw. Unternehmensteuerreform zu verbinden, auch wenn dies aus Gründen der Akzeptanz umweltpolitischer Abgaben vielleicht nicht ganz vermieden werden kann.

Differenzierung oder Preisgabe der Kfz-Steuer?

Nach den Plänen der SPD soll die Kfz-Steuer (Aufkommen 1988: 8,2 Mrd. DM) abgeschafft werden; ihre Umlegung auf die Mineralölsteuer (Aufkommen 1988: 27,0 Mrd. DM) würde nach Angaben des Bundesministeriums für Wirtschaft eine Erhöhung des Benzinpreises um 18 bis 20 Pfennig zur Folge haben¹³. Unter ökologischen Gesichtspunkten spricht für eine solche Maßnahme, daß die Mineralölsteuer vor allem denjenigen trifft, der besonders viel und besonders verbrauchsintensiv fährt, was tendenziell erwünscht ist. Dagegen hat die Kfz-Steuer umweltpolitisch in gewisser Weise eine widersinnige Wirkung, da sie – auf den gefahrenen Kilometer umgelegt – gerade bei den Vielfahrern kaum zu Buche schlägt; darüber hinaus gehen von ihr im Gegensatz zur Mineralölsteuer keinerlei Anreize in Richtung auf eine Reduzierung der Fahrleistung aus.

Für die Beibehaltung einer Kfz-Steuer, wie sie von der Bundesregierung und von den Grünen befürwortet wird, spricht andererseits ihre Funktion als Wegeabgabe. Von der Vorhaltung des Straßennetzes profitiert nämlich auch derjenige, der es nur wenig benutzt, und der hohe Fixkostenanteil der Infrastruktur legt es auch unter alloktionstheoretischen Erwägungen nahe, an einer zwei-

teiligen Wegeabgabe festzuhalten¹⁴. Die Bundesregierung macht in diesem Zusammenhang außerdem geltend, daß der Wegfall der Kfz-Steuer ihr ein wichtiges umweltpolitisches Instrument aus der Hand nehmen würde, denn die Steuerbelastung ist seit 1985 nach Schadstoffstufen (und Zulassungsdatum) differenziert und soll so insbesondere Anreize für den Einbau von Katalysatoren geben¹⁵. Diese Funktion der Kfz-Steuer ist allerdings nur noch bis 1992 von Gewicht, da ab 1993 in der EG ohnehin nur noch Neuwagen mit geregelter Drei-Wege-Katalysator zugelassen werden¹⁶.

Künftig soll die Kfz-Steuer laut Beschluß der Bundesregierung nach dem Schadstoffausstoß statt nach dem Hubraum bemessen werden¹⁷. Die umweltpolitische Wirksamkeit einer solchen Differenzierung dürfte indes angesichts des geringen Gewichts der Kfz-Steuer von nur etwa 2% an den Gesamtkosten der Pkw-Haltung gering sein. Zudem wären wiederum die Vielfahrer kaum, die umweltpolitisch weniger problematischen Wenigfahrer dagegen relativ stark betroffen. Nicht übersehen werden sollten auch die erheblichen technischen Probleme, die einer einigermaßen verursachungsgerechten Besteuerung des Schadstoffausstoßes von Pkw im Wege stehen¹⁸; am Ende könnte ähnlich wie bei der sogenannten Abgassonderuntersuchung eher eine bürokratische Belästigung als eine ökologisch sinnvolle Belastung der Autofahrer dabei herauskommen.

Mineralölsteuer mit Rückerstattung

Keiner der von den Parteien derzeit diskutierten Vorschläge für eine ökologisch orientierte Besteuerung des motorisierten Straßenverkehrs kann somit befriedigen: Eine pauschale Erhöhung der Mineralölsteuer erfaßt zwar die individuelle Fahrleistung als umweltrelevanten Tatbestand, krankt aber an dem fehlenden Anreiz zum Kauf schadstoffarmer Fahrzeuge, während umgekehrt der von der Bundesregierung vertretene Ansatz bei der Kfz-Steuer zwar eine Differenzierung nach Schadstoffausstoß beinhaltet, aber hinsichtlich der individuellen Fahrleistung keine bzw. sogar falsche Anreize setzt.

Die Vorteile beider Konzepte könnten jedoch miteinander kombiniert werden, nämlich im Wege einer nach

¹¹ So etwa der nordrheinwestfälische Ministerpräsident J. Rau, vgl. Umweltbelasteter besteuern, Arbeit steuerlich entlasten, in: Handelsblatt vom 16. 8. 1989, S. 30.

¹² Darauf haben mit Recht H. K. Schneider und K.-H. Hansmeyer hingewiesen, vgl. Handelsblatt vom 16. 8. 1989, S. 4: Produktabgaben sind grundsätzlich kein Patentrezept zur Umweltverbesserung.

¹³ Vgl. Wirtschaftsministerium legt Umweltkonzept vor, in: Handelsblatt vom 26. 8. 1989, S. 10. Seit dem 1. 1. 1989 beträgt die Mineralölsteuer auf verbleibtes Benzin 0,65 DM/Liter. Vgl. A r a l A G (Hrsg.): Verkehrstaschenbuch 1989/90, S. E 250. Quelle für Zahlenangaben im Text: Finanzbericht 1989, S. 84.

¹⁴ Für die Beibehaltung einer Kfz-Steuer plädieren auch K.-H. Hansmeyer und H. K. Schneider, a.a.O.; sowie H. Zimmermann: Die Umlegung der Kraftfahrzeug- auf die Mineralölsteuer. Ein „Dauerbrenner“ im Widerstreit der Meinungen?, in: DVWG (Hrsg.): Probleme des Personenverkehrs, Bergisch-Gladbach 1987, S. 179-202.

¹⁵ Vgl. zu den derzeit geltenden Steuersätzen und Befreiungstatbeständen im einzelnen A r a l A G (Hrsg.): Verkehrstaschenbuch 1989/90, S. C 192 ff.

¹⁶ Darauf haben sich die Umweltminister der EG im Juni dieses Jahres geeinigt. Vgl. Die EG beschließt Katalysatorpflicht für Kleinwagen von 1992 an, in: FAZ vom 10. 6. 1989, S. 1.

¹⁷ Vgl. Schadstoffausstoß als Grundlage für die Kraftfahrzeugsteuer, in: FAZ vom 4. 7. 1989, S. 11.

¹⁸ Vgl. G. Lingna u.: Autosteuer nach Umweltfreundlichkeit – aber wie?, in: FAZ vom 12. 8. 1989, S. 9.

Schadstoffausstoß gestaffelten Mineralölsteuer. Eine Differenzierung bei der Treibstoffaufnahme wäre technisch kaum denkbar, jedoch könnte sie nachträglich im Wege einer Steuergutschrift – ähnlich dem Anrechnungsverfahren für die Körperschaftsteuer bei Aktiengesellschaften – erfolgen; technisch würde sich dafür folgendes Verfahren anbieten¹⁹:

□ Zunächst wäre ein Umweltzuschlag zur Mineralölsteuer zu erheben, der angesichts der niedrigen Preiselastizität durchaus in der Größenordnung von 50 Pfg./Liter oder mehr liegen könnte.

□ Die bereits bestehende Einteilung der Fahrzeuge in verschiedene Schadstoffklassen wäre beizubehalten und gegebenenfalls im Rahmen der technischen Möglichkeiten weiter zu differenzieren, wie dies im Zusammenhang mit der Kfz-Steuer-Umstellung ohnehin geplant ist.

□ Der Zuschlag zur Mineralölsteuer wäre für die als schadstoffarm eingestuften Fahrzeuge nach Maßgabe des DIN-Verbrauchs und der tatsächlich gefahrenen Kilometerzahl in bestimmten Abständen ganz oder teilweise (je nach Schadstoffstufe) rückzuerstatten. Dies könnte im Wege einer einfachen Steuergutschrift geschehen, die mit der (weiterhin zu erhebenden, aber nicht mehr nach Schadstoffstufen differenzierten) Kfz-Steuer verrechnet wird.

□ Die Berechnung der individuellen Steuergutschrift würde sich relativ einfach gestalten: Der DIN-Verbrauch der Fahrzeuge ist bekannt, und die gefahrenen Kilometer könnten im Rahmen der Kfz-Hauptuntersuchung („TÜV-Termin“) oder der Abgassonderuntersuchung (falls man daran festhalten will) ohne großen Mehraufwand amtlich bescheinigt werden; zur Sicherheit könnte man den km-Stand jeweils in den Kfz-Schein eintragen. Dadurch würde auch einem eventuellen Steuerbetrug durch Vordrehen der Kilometerzahl vorgebeugt, denn das würde den Wiederverkaufswert des Fahrzeuges mindern²⁰.

Vorteile des Konzepts

Der wesentliche Vorteil eines solchen Gutschriftenkonzeptes läge in den Anreizwirkungen, die von ihm ausgehen: Stark belastet würde, wer viel fährt, wer „unökonomisch“ im Sinne eines hohen Kraftstoffverbrauchs fährt und wer ein verbrauchungünstiges (z. B. relativ altes oder großes) Fahrzeug betreibt. Dementsprechend wären für diese Fahrzeughalter die Anreize

zum Einbau schadstoffmindernder Anlagen bzw. zum Erwerb eines umweltfreundlicheren Fahrzeuges am größten, was ökologisch und ökonomisch sinnvoll ist. Die geringe Preiselastizität des Pkw-Verkehrs ist hier nicht relevant, denn sie bezieht sich nur auf die Fahrleistungen insgesamt. Die Reaktion in bezug auf den Einbau schadstoffmindernder Anlagen kann unabhängig davon sehr stark sein, wie die Erfahrungen mit der entsprechend differenzierten Kfz-Steuer gezeigt haben. Unabhängig davon würde wegen der Begrenzung der Rückerstattung auf den DIN-Verbrauch für alle Fahrzeughalter ein zusätzlicher Anreiz geschaffen, verbrauchsfreundlich und damit tendenziell umweltschonend zu fahren.

Man mag sich fragen, ob ein solches Gutschriftverfahren nicht unnötig kompliziert ist angesichts der Tatsache, daß ab 1992 EG-weit sowieso nur noch Fahrzeuge mit geregelter Drei-Wege-Katalysator neu zugelassen werden sollen. Aber dieser Einwand übersieht zweierlei:

□ Erstens mindert der Katalysator vorwiegend den Stickoxidausstoß, und auch diesen nur um circa 85 %; der Straßenverkehr ist aber auch an anderen Emissionen beteiligt, so beim Kohlenmonoxid (70 %), bei den Kohlenwasserstoffen (42 %), beim Staub (10 %), beim Lärm sowie – in geringem Umfang – beim Kohlendioxid²¹. Diese Emissionen werden durch den Katalysator nur teilweise oder gar nicht gemindert, so daß es gezielter Anreize zur Entwicklung und Verwendung weiterer emissionsmindernder Techniken bedarf.

□ Zweitens erfaßt die vorgesehene Katalysatorpflicht nicht die Altwagen, bei denen ein nachträglicher Einbau teilweise technisch auch gar nicht möglich wäre. Von den knapp 29,8 Mill. zugelassenen Pkw Mitte 1989 waren aber nur 11 % schadstoffreduziert nach US-Norm²², und der Anteil der Altwagen am Gesamtbestand der zugelassenen Pkw steigt wegen der immer größeren Haltbarkeit der Fahrzeuge zur Zeit sogar noch, trotz der Rekordzahlen bei den Neuzulassungen²³.

Gerade die Altfahrzeuge würden durch eine differenzierte Mineralölsteuer voll erfaßt; die besonders stark

¹⁹ Der Verfasser hat diesen Vorschlag bereits 1984 gemacht und vor dem Finanzausschuß des Deutschen Bundestages im Februar 1985 vorgebracht; vgl. U. van S u n t u m : Das Autoabgasproblem – ein Plädoyer für eine ökonomische Lösung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 64. Jg. (1984), H. 12, S. 615-621.

²⁰ Bei endgültiger Fahrzeugabmeldung könnte aus dem gleichen Gesichtspunkt heraus generell die durchschnittliche Kilometerleistung des letzten bescheinigten Zeitraumes als Maßstab für die Rückerstattung genommen werden.

²¹ Zahlenangaben: Anteile am Gesamt-Schadstoffausstoß in der Bundesrepublik; Quelle: Bundesumweltamt.

²² Vgl. Statistische Mitteilungen des Kraftfahrt-Bundesamtes vom 19. 7. 1989.

²³ Vgl. o. V.: Mehr Senioren auch unter den Autos auf deutschen Straßen, in: FAZ vom 19. 8. 1989, S. 14. Nach einer Schätzung des DIW werden erst in zehn Jahren über 80 % aller Pkw mit der Katalysator-technik ausgerüstet sein, vgl. DIW: Wochenbericht 36/89, S. 431.

belasteten Vielfahrer würden sich schleunigst von ihnen zu trennen versuchen, und der dadurch sinkende Preis für solche Fahrzeuge würde es für Wenigfahrer attraktiv machen, sie trotz der hohen Steuerbelastung zu erwerben. Mit anderen Worten: Die umweltschädlichen Altfahrzeuge würden sich bei den Wenigfahrern konzentrieren, die abgasentgifteten Fahrzeuge dagegen bei den Vielfahrern, so wie es umweltpolitisch erwünscht ist. Das Tempo dieses Strukturwandels wäre vermutlich sogar ziemlich hoch, denn schon jetzt kommen auf eine Neuzulassung 2,3 Besitzumschreibungen gebrauchter Pkw pro Jahr²⁴. Zudem dürften die besonders umweltschädlichen Fahrzeuge tendenziell auch zu einem früheren Zeitpunkt ganz aus dem Verkehr gezogen werden, weil ihr Restwert aufgrund der Steuerbelastung sinkt.

Das Differenzierungssystem über die Mineralölsteuer wäre nicht zuletzt auch für den Verbraucher viel einfacher zu verstehen als die heutige, komplizierte Kfz-Steuer-Spreizung. Statt grober Schadstoffstufen wie heute könnte einfach jedem Fahrzeugtyp eine Punktzahl zwischen Null und 50 je nach Umweltfreundlichkeit zugeteilt werden. Die Punktzahl würde gleichzeitig die zu erwartende Steuerrückzahlung pro Liter Benzin in Pfennig angeben; ein absolut emissionsfreies Fahrzeug erhielte also den vollen Steuerzuschlag von 50 Pfennig zurück, alle anderen entsprechend weniger. Die Punktzahl würde bald ein wichtiges Werbeargument sein, denn jedermann könnte seine Steuerbelastung sofort im Kopf ausrechnen, ohne sich – wie heute – den Kopf über Schadstoffstufen, Kfz-Steuersätze und -befreiungszeiträume zerbrechen zu müssen. Und eine später vielleicht notwendig werdende Erhöhung der Umweltsteuer wäre ebenso leicht durchführbar wie ihre Übertragung auf andere EG-Länder: Es bräuchten nur die Punktzahlen entsprechend erhöht bzw. mit den jeweiligen Wechselkursen multipliziert zu werden²⁵.

Einbindung in ein Gesamtkonzept

Steuerliche Maßnahmen dürfen nicht allein unter ökologischen Gesichtspunkten getroffen werden; es sind auch steuersystematische und im hier zu diskutierenden Fall vor allem auch verkehrspolitische Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Aus steuersystematischer Sicht ist es z. B. angezeigt, gleichzeitig mit einer deutli-

chen Mineralölsteuererhöhung die km-Pauschale nach § 9 Abs. 1 EkStG bzw. nach Abschn. 25 Abs. 12 LStR zu erhöhen, auch wenn dies dem ökologischen Ziel tendenziell zuwider läuft. Denn die erhöhte Mineralölsteuer bedeutet im Zusammenhang mit Fahrten zur Arbeit bzw. Dienstreisen erhöhte Werbungskosten, die die steuerliche Leistungsfähigkeit mindern und dementsprechend vom steuerpflichtigen Einkommen in Abzug zu bringen sind; hält man den verbleibenden umweltpolitischen Anreizeffekt für zu gering, dann muß man eben die Steuer stärker anheben.

Genauso wichtig ist die Einbettung der Maßnahmen in ein verkehrspolitisches Gesamtkonzept. Die niedrige Preiselastizität der Nachfrage ist auch Beleg dafür, daß es für den Pkw-Verkehr keinen gleichwertigen Ersatz gibt; nur ausgesprochene Zwangsmaßnahmen wie der sogenannte Rückbau oder die Sperrung von Straßen vermögen ihn aller Erfahrung nach zurückzudrängen. Die Folge sind aber um so gravierendere Belastungen der verbleibenden Straßen, was weder der Umwelt noch den Menschen nützt.

Vor diesem Hintergrund muß es illusorisch erscheinen, von preispolitischen Maßnahmen eine nachhaltige Eindämmung oder Umlenkung der Verkehrsnachfrage auf Fahrräder, öffentliche Verkehrsmittel und dergleichen zu erhoffen. Soll Umweltpolitik im Verkehr erfolgreich sein, so darf sie die tatsächliche Verkehrsnachfrage nicht ignorieren, sondern muß sie im Gegenteil aufgreifen und möglichst umweltschonend zu gestalten versuchen. Eine Entlastung neuralgischer Verkehrsengpässe in den Innenstädten sowie im überörtlichen Verkehr durch landschaftsverträgliche und lärmgedimmte Straßen bzw. Umgehungen erscheint ökonomisch und ökologisch sinnvoller als die subventionierte Schaffung neuer Kapazitäten im öffentlichen Personennahverkehr, die dann von den Verkehrsteilnehmern doch nicht angenommen werden²⁶. Diesem Gedanken entspräche es, die Mehreinnahmen aus einer erhöhten Mineralölsteuer für einen umweltverträglichen Straßenbau zu verwenden; dies würde auch dem Beitragscharakter dieser Abgabe am ehesten gerecht werden und dürfte zudem die Akzeptanz der Mehrbelastung bei den Betroffenen erhöhen. Hier scheiden sich allerdings auch die Geister zwischen ökologischer Ideologie und ernsthaft betrieblichem Umweltschutz.

²⁴ Vgl. A r a l A G: Verkehrstaschenbuch 1989/90, S. D 224 f.

²⁵ Bei einer Einführung des Systems im Alleingang könnte es zu Problemen mit der EG kommen; das betrifft aber ebenso alle anderen auf dem Tisch liegenden Vorschläge, denn die Kfz-Steuer Spreizung nach dem CDU-Plan bedeutet gleichfalls eine ausschließliche Begünstigung von Inländern wie die Abschaffung der Kfz-Steuer nach dem SPD-Vorschlag.

²⁶ Selbst die beiden Ökrisen haben den Anteilsschwund des öffentlichen Personennahverkehrs an der Verkehrsleistung jeweils nur für ein Jahr (1974 bzw. 1981) aufhalten können. Seine Verkehrsleistung hat 1987 mit 55 Mrd. Personenkilometern sogar den absolut niedrigsten Wert seit 1966 erreicht, trotz der betriebenen Vorrangpolitik für den öffentlichen Personennahverkehr und obwohl sich die Verkehrsleistung insgesamt seitdem um knapp 70% erhöht hat.