

Ströbele, Wolfgang; Puls, Thomas

**Article**

## Reform der Kfz-Steuer - umwelt- und wirtschaftsverträglich?

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Ströbele, Wolfgang; Puls, Thomas (2007) : Reform der Kfz-Steuer - umwelt- und wirtschaftsverträglich?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 60, Iss. 06, pp. 3-9

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164406>

**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.*

# Reform der Kfz-Steuer – umwelt- und wirtschaftsverträglich?

Die Diskussion der klimapolitischen Ziele hat verschiedene Vorschläge zur CO<sub>2</sub>-Verminderung im Verkehrssektor hervorgebracht, unter anderem die Einführung einer Kfz-Steuer, deren Höhe sich am Schadstoffausstoß orientiert. Ist diese Maßnahme umwelt- oder/und wirtschaftsverträglich?

## Kfz-Steuer: Allzweckmittel – jetzt auch für CO<sub>2</sub>?

### Auch der Verkehr emittiert CO<sub>2</sub>

Die deutsche Politik hat den Verkehr, und dabei vor allem den Straßen- und Luftverkehr, als wichtige Schadstoffquelle entdeckt. So stiegen etwa die unter Klimaaspekten besonders wichtigen CO<sub>2</sub>-Emissionen des Straßenverkehrs von 150 Mill. Tonnen im Jahr 1990 auf 175 Mill. Tonnen im Jahr 1999 an, sanken aber danach auf jetzt knapp unter 160 Mill. Tonnen p.a. wieder ab. Dadurch stieg der Anteil der CO<sub>2</sub>-Emissionen des Straßenverkehrs an den energiebedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen von 15,2% im Jahr 1990 auf rund 19% heute an. Bedenkt man die jüngsten politischen Querelen zwischen Bundesregierung und EU-Kommission beim Nationalen Allokationsplan II für die im Emissionshandelsystem vereinten Kraftwerke und Anlagen der energieintensiven Industrien, wo um 10 oder 15 Mill. Tonnen p.a. zu Recht gestritten wurde, so wurde es Zeit, auch den Verkehr als wichtigen Emittenten zu betrachten. Sowohl nach eigener Erfahrung des Autors als auch zahlreicher Experten dürften sehr bald durch ein Bündel aus technischen Verbesserungen und Verhaltensänderungen im Straßenverkehr relativ leicht 20% an CO<sub>2</sub>-Emissionen einzusparen sein, ohne dass die Mobilität nennenswert eingeschränkt oder weniger komfortabel wäre. Gefragt sind hierzu die Autoindustrie und die Autofahrer.

Emissionen im Verkehr entstehen praktisch ausschließlich beim Betrieb von Fahrzeugen. Teilweise lassen sie sich durch bessere Kraftstoffe mindern, wie etwa beim Schwefelgehalt. Viel bedeutender sind aber beim derzeitigen Stand zwei Einflussgrößen auf die Emissionen, nämlich

- Fahrzeugtechnik, d.h. Motor- und Abgasanlagensystem und dessen Wartungszustand und
- Verhalten des Fahrers. So lassen etwa Kavaliertests und sehr hohe Geschwindigkeiten den Kraftstoffverbrauch und damit die CO<sub>2</sub>-Emissionen um 20 bis 25% höher werden als bei weniger »sportlicher« Fahrweise. Auch bei einem hohen Anteil von Kurzstreckenfahrten mit kaltem Katalysator wirkt dieser fast nicht, so dass die tatsächlichen Stickoxidemissionen von der Mischung der gefahrenen Strecken abhängen.

### Die bisherige Besteuerung

Die derzeitige Besteuerung des Straßenverkehrs erfolgt für

- den Kraftstoffverbrauch über die Mineralölsteuer, auf die zusätzlich die Mehrwertsteuer erhoben wird,
- das Halten eines Fahrzeugs im Inland über die Kraftfahrzeugsteuer, wobei dort zahlreiche Ausnahmeregelungen oder Befreiungen greifen können wie etwa für Körperbehinderte oder für Polizei- oder Feuerwehrfahrzeuge, Krankentransporte oder Omnibusse im öffentlichen Nahverkehr.

Die Steuer fließt an die Bundesländer, wobei seit langem kritisiert wird, dass ihre Erhebung einen überproportional hohen Verwaltungsaufwand erfordert. Die Bemessungsgrundlage ist für Pkws mit Hubkolbenmotorenantrieb der Hubraum, wobei die Steuersätze nach Schadstoffklassen (Euro 1 – Euro 5 und Drei-Liter-Auto) und nach Kraftstoffart (Diesel- oder Benzinmotor) differenziert werden. Für andere Fahrzeuge werden entweder nur das zulässige Gesamtgewicht oder Gewicht und ab 3,5 Tonnen auch Schadstoff- und Geräuschemissionen zugrunde gelegt. Die Differenzierung nach Kraftstoffen hat



Wolfgang Ströbele\*

\* Prof. Dr. Wolfgang Ströbele ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftstheorie an der Universität Münster.

fiskalische Gründe, die Differenzierung nach Schadstoffklassen sollte die Einführung sauberer Motorentechnik und Abgastechniken befördern, um vor allem die Emissionen von Kohlenmonoxid, Stickoxiden und Kohlenwasserstoffen zu reduzieren.

Die Steuersätze für einen Pkw mit bspw. 1800 cm<sup>3</sup> Hubraum betragen für die günstigsten Schadstoffklassen EURO 2 bis EURO 4 jährlich zwischen 121 und 132 € für Benzinmotoren und 278 und 289 € für Dieselmotoren – und dies gilt unabhängig von den gefahrenen Kilometern. Durch Nachrüsten besserer Katalysatoren lässt sich oftmals mit mittlerem Kostenaufwand eine günstigere Schadstoffklasse erreichen.

Die CO<sub>2</sub>-Emissionen fallen proportional zum Kraftstoffverbrauch an und werden deshalb bisher zumindest vom Ansatz her systematisch korrekt über die Höhe der Mineralölsteuer erfasst. Das große Problem der Mineralölsteuer liegt darin, dass sie bereits heute mehreren Zwecken dient:

- Sie gilt als leicht zu erhebender Ersatz für eine generelle Straßenbenutzungsgebühr, wobei zumindest in der Tendenz große Pkw auch größere Motoren haben und damit einen höheren Verbrauch und damit eine höhere Steuerbelastung pro Kilometer.
- Sie wird aber auch als »Ökosteuern« für die Finanzierung anderer staatlicher Töpfe herangezogen, in Deutschland konkret zur Senkung der Lohnnebenkosten von Arbeitern und Angestellten.
- Sie dient auch allgemeinen fiskalischen Zwecken, d.h. der Generierung von Steueraufkommen.

### Ist eine Umlage von CO<sub>2</sub>-Preisen auf die Mineralölsteuer sinnvoll?

Die Lenkungswirkung einer weiteren Erhöhung der Mineralölsteuer etwa entsprechend dem CO<sub>2</sub>-Gehalt wird deshalb in Frage gestellt. Das Umlegen eines einheitlichen CO<sub>2</sub>-Preises auf den Kraftstoff-Verbrauch in Form einer zusätzlichen Mineralölsteuer-Komponente ist zwar theoretisch elegant und konsistent, hat aber zwei reale Probleme:

- Der CO<sub>2</sub>-Preis für die Anlagen im EU-Emissionshandelssystem bildet sich zurzeit an Börsen und schwankt derzeit je nach Dauer der Resthandelsperiode, den erwarteten Wetter- und Saisoneinflüssen und der prognostizierten Produktionsentwicklung in der Energiebranche und den energieintensiven Sektoren.
- Um im Verkehrsbereich eine hinreichend starke Lenkungswirkung zugunsten der Klimapolitik zu erreichen, sind bescheidene CO<sub>2</sub>-Zuschläge nicht ausreichend.

**Tab. 1**  
**Jährliche Mehrbelastung bei einer CO<sub>2</sub>-Steuer von 25 €/t CO<sub>2</sub> für Diesel-Pkw**

l/100 km	Fahrstrecke p.a.					
	5 000	10 000	15 000	20 000	25 000	30 000
5	15	29	44	59	73	88
6	18	35	53	71	88	106
7	21	41	62	82	103	123
8	24	47	71	94	118	141
9	26	53	79	106	132	159
10	29	59	88	118	147	176

Quelle: Zusammenstellung des Autors.

Den Grund veranschaulicht die Tabelle 1, in der für verschiedene Diesel-Pkw die Mehrbelastung durch eine CO<sub>2</sub>-Steuer bei verschiedenen Verbrauchswerten und verschiedenen Fahrleistungen dargestellt ist.

Als CO<sub>2</sub>-Steueraufschlag wird von einem CO<sub>2</sub>-Preis in Höhe von 25 €/t CO<sub>2</sub> ausgegangen<sup>1</sup> und einer Beimischung von 10% Biokraftstoff. Dies verteuert Dieseltreibstoff um knapp 6 Cent/Liter. Damit läge eine CO<sub>2</sub>-Besteuerung in der gleichen Größenordnung wie die üblichen kurzfristigen Schwankungen der Kraftstoffpreise aufgrund saisonaler und kurzfristiger Einflussfaktoren. Der Unterschied zwischen einem sehr sparsamen Mittelklassefahrzeug mit 6 l/100 km und einem »Säufer« mit 10 l/100 km bei einer Fahrstrecke von 20 000 km jährlich betrüge gerade 45 €, d.h. 3,75 €/Monat. Dies bedeutet: Bescheidene Mineralölsteuererhöhungen dürften angesichts der geringen Preiselastizitäten im Individualverkehr praktisch keine starken Einsparimpulse für CO<sub>2</sub> auslösen.

Selbst über eine zwölfjährige Lebensdauer erhöhen sich bei einem Zinssatz von 5% im Barwert die Treibstoffkosten für den mehr verbrauchenden Motor nur um rund 420 €. Dies entspricht nicht einmal den Kosten für ein Navigationsgerät beim Kauf eines neuen Autos. Die Lenkungswirkung wäre also nur dann hinreichend hoch, wenn etwa ein Steuersatz von 100 €/t CO<sub>2</sub> zugrunde gelegt würde.

Dasselbe gilt für die fiskalischen Wirkungen: Wie Tabelle 1 zeigt, resultiert bei normalen durchschnittlichen Fahrleistungen ein deutlich geringeres Steueraufkommen pro Pkw als bei der derzeitigen Kfz-Steuer. Auch hier könnten die Finanzminister der Länder nur vergleichbar gut kassieren, wenn ein CO<sub>2</sub>-Steuersatz von etwa 100 €/t CO<sub>2</sub> gälte. Dabei würde sich der Dieselpreis um 23,5 Cent/Liter netto und bei Berücksichtigung der Mehrwertsteuer um 28 Cent/Liter erhöhen.

<sup>1</sup> Dies entspricht einem relativ hohen CO<sub>2</sub>-Preis, der für die erste Handelsperiode des EU-Emissionshandelssystems 2005–2007 für längere Zeit gegolten hat. Der derzeitige sehr niedrige Preis beruht auf der fehlenden Übertragbarkeit der Zertifikate in die Handelsperiode ab 2008 und der geringen Nettonachfrage, die auf anfängliche übertriebene Hortungsmentalitäten in Teilen der Industrie und den milden Winter 2006/07 zurückzuführen sein dürfte.

hen. Die Effekte auf den Benzinpreis wären mit 18 Cent/Liter (netto) und insgesamt 21,5 Cent/Liter etwas bescheidener. Selbst wenn man die politischen Akzeptanzprobleme beiseite ließe<sup>2</sup>, ergäben sich daraus drei Probleme:

- Eine isolierte Erhöhung der Mineralölsteuer um einen derart höheren Betrag würde zu noch mehr Tanktourismus in der EU führen, auch wenn dieser aus ökonomischer Sicht oft unsinnig wäre: Tanktouristen rechnen i.d.R. nicht korrekt. Dies wäre aber klimapolitisch kontraproduktiv. Ohne eine deutliche Angleichung der Mineralölsteuersätze innerhalb der EU wäre dieser Effekt sehr stark.
- Die vermeintlich konsistente Behandlung des Umweltproblems durch einen einheitlichen CO<sub>2</sub>-Preis ist aber umgekehrt bei 100 €/t CO<sub>2</sub> nicht durchzuhalten: Man müsste mit einem derartigen Ansatz zu einer differenzierten umweltpolitischen Behandlung der CO<sub>2</sub>-Quellen je nach Sektor kommen. An anderen Stellen wäre eine CO<sub>2</sub>-Pönale unter Kyoto-Bedingungen in einer Höhe von 100 €/t CO<sub>2</sub> undenkbar, da dann die betroffene Industrie den Standort Europa verlassen müsste und die indirekten Preiseffekte über die zwangsläufigen Strompreiserhöhungen dramatisch wären. Die Faustformel lautet je nach Wirkungsgrad des relevanten Preis bildenden Steinkohlekraftwerks: Pro 10 €/t CO<sub>2</sub> erhöht sich der Strompreis auf der Erzeugerstufe um 0,8 bis 1 Cent/kWh. Bei 100 €/t CO<sub>2</sub> würde sich der Strompreis auf der Erzeugerstufe mehr als verdoppeln, was weder wirtschaftlich noch politisch durchzuhalten ist. Die Anreizwirkungen in den anderen Sektoren entfalten sich ja schon durchaus bei deutlich niedrigeren CO<sub>2</sub>-Preisen.
- Die Bundesländer bräuchten eine verlässliche vergleichbare Einnahmequelle, d.h. einen zugesicherten Anteil aus der Mineralölsteuer. Deren Aufkommen würde allerdings mit erfolgreicher Lenkungswirkung tendenziell zurückgehen, so dass die fiskalischen Interessen der Länder einer solchen Lösung ebenfalls entgegenstehen.

Der scheinbar nahe liegende Weg, nämlich Abschaffung der Kfz-Steuer und Ersatz durch die entsprechend der Klima-preissignale angehobene Mineralölsteuer, führt also auch zu eigenen Problemen. Vermutlich haben die genannten Gründe auch dazu geführt, dass bisher eine derart scheinbar nahe liegende Vereinfachung noch nicht umgesetzt wurde.

### Aktuelle Vorschläge

Die aktuellen Vorschläge aus der Politik zur Modifikation der Kfz-Steuer haben erhebliche Probleme bei der Ausgestaltung und praktischen Umsetzung. Ein Zuschlag zur Kfz-

Steuer etwa nach verschiedenen CO<sub>2</sub>-Emissionswerten ermittelt aus den unter Laborbedingungen gemessenen Durchschnittsverbrauchswerten ändert weder den Streckenmix noch das Fahrverhalten, da er nach bisherigem Diskussionsstand als Fixum erhoben würde. Der oben genannte Dieselmotor würde bei dem von Bundesverkehrsminister Tiefensee skizzierten Zuschlägen von 20% für EURO-1-Fahrzeuge um 50 bis 60 € jährlich höher besteuert. Damit änderte sich für Altfahrzeuge das Fahrverhalten tatsächlich kaum, es sei denn sie würden vorzeitig stillgelegt.

Ein praktisches Umsetzungsproblem entsteht durch die in der Vergangenheit mehrfach geänderten Verfahren zur Ermittlung der »Durchschnittsverbrauchswerte«. Um für ältere Fahrzeuge gerichtsfest zu sein, müssten hier einheitliche Verfahren zugrunde gelegt werden. Dies dürfte sich als unlösbares Problem erweisen.

Für Käufer von Neufahrzeugen wäre ein fixer CO<sub>2</sub>-Steuerzuschlag nur dann lenkungswirksam, wenn es eine totale Befreiung für Fahrzeuge bis etwa 4,5 l/100 km gäbe und eine sehr massive Steigerung für jeden Liter »gemessener Durchschnittsverbrauch« zusätzlich, der für 100 km benötigt wird. Ob dies politisch akzeptabel gemacht werden kann, ist fraglich. Man denke nur an die Behandlung von Dienstfahrzeugen und Privatwagen und die damit zu führenden Gerechtigkeitsdebatten, vor denen die Politik zurückschrecken dürfte. Außerdem kämen hier zu Recht wieder die fiskalischen Bedenken ins Spiel: Die Prognosesicherheit über das Steueraufkommen wäre gefährdet.

### Lösungsansätze: Steuer + Maut beim Bund

Die fiskalischen Widerstände der Länder lassen sich bspw. durch eine Umschichtung zwischen zwei ähnlich ergiebigen Steuerarten lösen. So könnte etwa gemäß dem Vorschlag des hessischen Finanzministers Weimar zukünftig die Versicherungsteuer als Ländersteuer gelten und alle Steuern und Abgaben des Verkehrs und Mautpflichten für Fernstraßen würden über den Bund geregelt. Damit wäre zumindest vom institutionellen Rahmen her eine effizientere Lösung denkbar.

Die mittelfristig bessere Lösung läge darin,

- die »Straßenbenutzungsgebühr« für Autobahnen und Schnellstraßen durch ein Pkw-Mautsystem analog zur Lkw-Maut zu ersetzen, was zunächst eine Absenkung der Mineralölsteuer erlaubte. Ob dies für Pkw anfangs besser durch eine Vignette o.Ä. oder durch gemessene Autobahnkilometer erhoben wird, ist pragmatisch zu entscheiden.
- Die Kfz-Steuer als Steuer für das Halten eines Pkws entfällt für alle Fahrzeuge, die mindestens EURO 4 erfüllen.

<sup>2</sup> Die Boulevard-Presse wird immer eine geeignete Gruppe »armer Leute« finden, welche durch die neue Regelung fast ruiniert würde. Dabei wird unterschlagen, dass Umweltprobleme auch dann schädlich sind, wenn sie durch Fernpendler oder arme Rentner verursacht werden.

Für die übrigen Fahrzeuge wird sie durch ein Plaketten-system mit pauschal dem halben derzeitigen Jahressteuerersatz für Euro 3 ersetzt. De facto würde sie dann in den nächsten Jahren schrittweise auslaufen.

- Die dann anschließend erforderliche Erhöhung der Mineralölsteuer um eine deutliche CO<sub>2</sub>-Komponente würde den tatsächlichen Kraftstoffpreis gegenüber heute eventuell nur gering erhöhen müssen.

Im Ergebnis müssten dann ausländische Transitfahrer durch Deutschland, die derzeit zu einem gewissen Teil keine Straßenbenutzungsgebühr entrichten, da sie bspw. an der österreichischen Grenze voll tanken und bequem bis Frankfurt/Oder oder Luxemburg kommen können, die zurechenbare Fernstraßengebühr entrichten. Anstelle der kostspielig zu erhebenden Kfz-Steuer stünde längerfristig eine elektronisch zu erhebende Pkw-Maut, über deren Aufkommen die Fernstraßen und das Straßensystem finanziert werden könnten.

Ein solches System hätte funktionell die jeweiligen Abgaben und Anreize an der richtigen Stelle, verzichtete auf eine hohe pauschale fixe Belastung für Wenigfahrer mit einem älteren Automodell und könnte weitestgehend aufkommensneutral ausgestaltet werden. Für Vielfahrer mit Fahrzeugen mit hohem Kraftstoffverbrauch gäbe es das Straßennutzungssignal über die Maut, das Klimasignal über die Mineralölsteuer.

Da der deutsche Pkw-Bestand etwa nach zehn Jahren erneuert ist, könnte man bis auf den kleinen Rest der sehr viel älteren Fahrzeuge im Bestand, die aber auch nur wenige Kilometer jährlich genutzt werden, etwa ab 2015 mit einem guten Anreizsystem arbeiten. Vorausschauend planende Autokäufer würden sich rechtzeitig auf diese Bedingungen einstellen können.

### Zusammenfassung

Die anlässlich der EU-Diskussion zu den klimapolitischen Zielen aufgelebte Diskussion um CO<sub>2</sub>-Verminderung auch im Verkehrssektor hat verschiedene Vorschläge zur Neugestaltung der Kraftfahrzeugsteuer hervorgebracht. Es sollen beim Kauf von Neuwagen entsprechende Impulse zur Wahl emissionsärmerer Fahrzeuge gegeben werden. Da Emissionen aber nur beim Betrieb von Fahrzeugen auftreten, ist dies kein angemessenes CO<sub>2</sub>-Signal. Die gerne als nahe liegende Strategie genannte Umlage auf die Mineralölsteuer ist politisch keineswegs einfach. Die aus fiskalischen Gründen besorgten Bundesländer könnten durch ein Tauschen von Steuern zufrieden gestellt werden, so dass für eine konsistente Neugestaltung der Besteuerung und Mauterhebung beim Bund Platz geschaffen würde.



Thomas Puls\*

### Eine CO<sub>2</sub>-orientierte Kfz-Steuer kann ein wirtschaftsverträgliches Instrument sein

Die europäische Union hat sich im Zuge des Kyoto-Prozesses dazu verpflichtet, ihre Kohlendioxidemissionen bis zum Jahr 2012 um insgesamt 8% gegenüber 1990 zu verringern. Auf dem steinigen Weg zur Erreichung des Kyoto-Zieles ist der Verkehrssektor in den letzten Wochen immer mehr in den Fokus der öffentlichen Debatte gerückt. Es sind vor allem der Straßen- und der Luftverkehr, die von Politikern und der Bevölkerung zunehmend als klimapolitische Problemfelder wahrgenommen werden, denn in diesen beiden Bereichen liegen die europaweiten CO<sub>2</sub>-Emissionen deutlich über den Werten von 1990. Bislang setzt Europa im Straßenverkehr vor allem auf freiwillige Zusagen. So hatten sich die europäischen Autobauer im Jahr 1998 verpflichtet, bis 2008 die durchschnittlichen Emissionen der Neuwagen auf 140 gr Kohlendioxid pro gefahrenen Kilometer im europäischen Normzyklus zu reduzieren. Die japanischen und koreanischen Hersteller wollen diesen Wert im Jahr 2009 erreichen. Allerdings kam diese freiwillige Selbstverpflichtung zuletzt in die Schusslinie, denn es sind noch einige Anstrengungen notwendig, um das gesteckte Ziel zu erreichen. Hierzu müssen die Europäer den Kraftstoffverbrauch ihrer Neuwagen in den kommenden Jahren um jeweils 4% senken, Japaner und Koreaner sogar um 5%. Diese Situation löste einen heftigen Streit innerhalb der EU-Kommission darüber aus, ob das Prinzip der Freiwilligkeit aufgegeben und durch europäische Grenzwerte ersetzt werden sollte. Der vor allem zwischen den Kommissaren für Umwelt- und Industriepolitik ausgetragene Konflikt endete damit, dass die EU für Neuwagen einen Zielwert von durchschnittlich 130 gr Kohlendioxid pro gefahrenen Kilometer für das Jahr 2012 vorgegeben hat. Darüber, wie dieser Wert erreicht werden

\* Thomas Puls ist Referent im Arbeitsbereich Verkehr und Umwelt beim Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

soll, will die Kommission aber erst im Sommer Auskunft geben. Im Gefolge dieser Vorgänge sind in Deutschland viele Vorschläge gemacht worden, wie sich die CO<sub>2</sub>-Emissionen des Straßenverkehrs verringern lassen. Der wohl durchdachteste dieser Vorschläge sieht die Umstellung der Kraftfahrzeugsteuer auf Kohlendioxid als Bemessungsgrundlage vor.

Ohne Zweifel stellt der Klimaschutz gerade für den Straßenverkehr die nächste große Herausforderung dar. Hierbei wird eine Gratwanderung zwischen den klimapolitischen und ökonomischen Ansprüchen an den Verkehr zu leisten sein, denn der Verkehr ist auch eine wesentliche Stütze des Wohlstandes in Europa. Die meisten Aktivitäten, die zum BIP aufaddiert werden, verfügen über eine Transportkomponente, und auch die individuellen Mobilitätsbedürfnisse der Menschen dürfen nicht einfach ignoriert werden. Die Herausforderung besteht also darin, die Mobilitätsanforderungen anzuerkennen und dennoch eine Trendwende bei den CO<sub>2</sub>-Emissionen des Straßenverkehrs einzuleiten. Die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen wird wohl hauptsächlich über die Verbesserung von Frachtlogistik und Fahrzeugtechnik erreicht werden müssen, denn es wird europaweit mit einem weiteren Wachstum der Verkehrsleistung im Personen- und Güterverkehr gerechnet. Dies ist eine Fortsetzung eines Trends, der seit dem Fall des Eisernen Vorhangs vorherrscht. Die Integration Osteuropas in den europäischen Wirtschaftsraum hat beachtliche Verkehrszuwächse ausgelöst. In diesem Integrationsprozess ist ein wesentlicher Grund dafür zu suchen, dass die CO<sub>2</sub>-Emissionen des Transportsektors in der EU-25 zwischen 1991 und 2004 um über 20% gewachsen sind.

Das Emissionswachstum im europäischen Straßenverkehr fand vor allem in den neunziger Jahren statt. Seitdem sind die Zuwachsraten deutlich zurückgegangen. Betrachtet man beispielsweise den Zeitraum von 1999 bis 2004, so beträgt das Emissionswachstum in der EU-25 noch knapp 5%. Die deutliche Abschwächung der Zuwachsraten ist in fast allen Ländern der EU zu beobachten. An dieser Entwicklung hat vor allem eine Trendwende in Deutschland großen Anteil. Die CO<sub>2</sub>-Emissionen des deutschen Straßenverkehrs wuchsen zwischen 1990 und 2004 mit 4,6% in deutlich geringerem Umfang als in den anderen EU-Staaten. Seit 1999 sind sie hierzulande sogar rückläufig. Je nach verwendeter Datenquelle liegt der Emissionsrückgang in Deutschland zwischen 8 und 9%, was einer Einsparung von knapp 15 Mill. Tonnen Kohlendioxid entspricht. Im gleichen Zeitraum sind die Verkehrsleistungen in Deutschland stark angestiegen. Dass die CO<sub>2</sub>-Emissionen des Straßenverkehrs in Deutschland trotz weiter wachsenden Verkehrsleistungen zurückgegangen sind, ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen. Ein Aspekt ist der Tanktourismus. Da die CO<sub>2</sub>-Emissionen des Straßenverkehrs im Wesentlichen aus den Kraftstoffverkäufen im Inland errechnet werden, entlastet jeder im Ausland getankte Liter die heimische CO<sub>2</sub>-Bilanz auf Kosten der Nachbarländer. Ein

Vergleich mit der Emissionsentwicklung in den Nachbarländern erhärtet den Verdacht, dass Teile des deutschen Emissionsrückganges auf den Tanktourismus zurückzuführen sind. Immerhin sind Luxemburg und Österreich die einzigen Länder der EU, in denen die Emissionszuwächse zwischen 1999 und 2004 größer sind als die zwischen 1990 und 1999. Beides sind bekannte Ziele für deutsche Tanktouristen. Diesen Entlastungseffekt zu quantifizieren, ist allerdings sehr schwierig. Schätzungen gehen davon aus, dass der Tanktourismus bis zu 9,8 Mill. Tonnen Kohlendioxid aus der deutschen Kyoto-Bilanz entfernt hat. Selbst wenn man diesen recht hohen Wert annimmt, bleibt also eine Emissionsreduktion von wenigstens 5 Mill. Tonnen Kohlendioxid gegenüber 1999 bestehen. Diese Reduktion ist im Wesentlichen auf eine verbesserte Energieproduktivität im Straßenverkehr zurückzuführen. Pro emittierter Tonne Kohlendioxid wird heute eine deutlich höhere Verkehrsleistung erreicht, als es noch 1990 der Fall war. Dies ist die Folge von deutlichen Verbesserungen in der Fahrzeugtechnik, aber auch eine effizientere Frachtlogistik hat ihren Beitrag geleistet, indem sie geholfen hat, Leerfahrten von Lastwagen zu vermeiden.

Das zeigt, dass die bisherige Politik einiges erreicht hat. Dennoch muss die Energieproduktivität der Neuwagen in Zukunft weiter gesteigert werden, um die Kohlendioxidemissionen des Straßenverkehrs zu senken. Daher ist es wichtig, Anreize für die Verbreitung effizienter Fahrzeuge im Fahrzeugbestand zu setzen. Eine denkbare Methode, um dies zu erreichen, ist eine Umgestaltung der Kraftfahrzeugsteuer. Diese Steuer wurde bereits recht erfolgreich dazu benutzt, den Verkauf von schadstoffarmen Fahrzeugen zu fördern. Es spricht einiges dafür, dass sie auch die Durchdringung des Fahrzeugbestandes mit sparsameren Modellen begünstigen kann. Die heutige Kraftfahrzeugsteuer basiert auf einer dreifach differenzierten Bemessungsgrundlage. Seit 1954 steigt die zu zahlende Steuer proportional mit dem Hubraum des Motors. Pro 100 Kubikzentimeter Hubraum wird ein fixer Steuersatz fällig. Für einen großen Motor muss also mehr gezahlt werden als für einen kleinen. Zudem wird der Steuersatz nach verwendetem Treibstoff unterschieden. Dieselfahrzeuge werden deutlich höher besteuert als Fahrzeuge mit Otto-Motor. Umgekehrt ist aber die Mineralölsteuer für die sparsameren Diesel geringer. Die letzte große Umstellung der Kraftfahrzeugsteuer erfolgte im Jahr 1985. Seitdem wird der Schadstoffausstoß eines Fahrzeuges ebenfalls in die Berechnung der Steuerlast einbezogen. Besonders schadstoffarme Fahrzeuge, welche bereits künftige Abgasnormen erfüllten, wurden in der Vergangenheit zeitweise von der Kraftfahrzeugsteuer befreit, um ihren Verkauf zu fördern.

Gerade die Bindung der Kraftfahrzeugsteuer an den Hubraum des Motors ist in die Kritik geraten. Es steht der Vorschlag im Raum, diese Bindung zugunsten einer Orientierung des Steuersatzes an den CO<sub>2</sub>-Emissionen je gefahre-

nen Kilometer im europäischen Normzyklus aufzugeben. Eine solche Umstellung würde vor allem beim Autokauf einen Anreiz setzen, sich für ein kraftstoffeffizientes Angebot zu entscheiden, da es sich bei der Kraftfahrzeugsteuer um künftige Fixkosten handelt, die somit für die potentiellen Käufer relativ leicht abschätzbar sind.

### **Anforderungen an eine kohlendioxidbezogene Kraftfahrzeugsteuer**

Damit eine kohlendioxidbezogene Kraftfahrzeugsteuer den gewünschten ökologischen Lenkungseffekt auslösen kann, ohne eine ökonomisch inakzeptable Belastung für Autofahrer und Fahrzeugbauer darzustellen, muss sie aber konsistent konstruiert werden und einige Anforderungen erfüllen. Eine wichtige Vorgabe sollte dabei eine weitgehende Aufkommensneutralität der Reform sein. Die Autofahrer tragen über die Kraftfahrzeugsteuer bislang 8,8 Mrd. € zum Staatshaushalt bei. Hinzu kommen noch einmal knapp 39,7 Mrd. € Mineralölsteuer. In der Addition sind die Belastungen der deutschen Autofahrer damit bereits so hoch, dass von weiteren Erhöhungen Abstand genommen werden sollte. Einen weiteren wichtigen Aspekt stellt die Frage dar, ob die Kraftfahrzeugsteuer in Zukunft ausschließlich an den Kohlendioxidemissionen festgemacht werden soll oder ob auch weiterhin die eigentlichen Schadstoffemissionen als differenzierender Faktor berücksichtigt werden sollen. Da die Kohlendioxidemissionen eines Fahrzeuges bereits über die Mineralölsteuer belastet werden, spricht eigentlich viel dafür, die bisherige Praxis der Differenzierung nach Emissionsklassen beizubehalten. Im Gegensatz zu den vom Verbrauch abhängigen Kohlendioxidemissionen ist der Ausstoß von Problemstoffen wie Partikeln oder Stickoxiden weitgehend von der eingesetzten Verbrennungstechnologie im Motor abhängig. So darf beispielsweise ein nach Euro 1 zugelassener Diesel-Pkw mehr als dreimal so viele Stickoxide pro gefahrenen Kilometer ausstoßen, wie ein nach Euro 4 zugelassenes Fahrzeug. Gerade im Hinblick auf die derzeitige Feinstaubproblematik und darauf, dass im Jahr 2010 europaweit die Einführung von Immissionsgrenzwerten für Stickoxide ansteht, wäre es ein Fehler, diese Schadstoffe nicht mehr in die Besteuerung mit einzubeziehen. Die Begünstigung schadstoffarmer Fahrzeuge in Form einer steuerlichen Staffelung hat aber in der Vergangenheit zu einer vergleichsweise schnellen Markteinführung dieser Modelle geführt. Somit würde der Gesetzgeber eine bewährte Möglichkeit aus der Hand geben, die Verbreitung von Fahrzeugen, die frühzeitig den für 2009 beziehungsweise 2014 geplanten Schadstoffnormen Euro 5 und Euro 6 entsprechen, zu fördern.

### **Gestaltung der Steuersätze**

Eine weitere wichtige Frage ist die nach der Gestaltung der Steuersätze pro emittierten Gramm Kohlendioxid. Das Ziel

der Besteuerung der Kohlendioxidemissionen sollte es sein, in allen Fahrzeugklassen die effizientesten Modelle steuerlich zu begünstigen. Aus ökologischer Sicht ist jedes emittierte Gramm Kohlendioxid gleichwertig. Daher spricht aus ökonomischer Sicht eigentlich alles dafür, jedes Gramm auch gleich zu besteuern. Damit würde die Steuerlast linear mit den Emissionen im europäischen Fahrzyklus steigen. Doppelte Emissionen bedeuten dann auch doppelte Steuerlast für den Besitz des Fahrzeuges. Gegebenenfalls könnte ein gewisser Emissionssockel von der Besteuerung freigestellt werden, damit besonders emissionsarme Fahrzeuge steuerfrei wären. Der Vorteil der linearen Besteuerung liegt unter anderem darin, dass sie in allen Fahrzeugkategorien die effizientesten Modelle belohnt und damit auch einen konstanten Anreiz zur weiteren Effizienzsteigerung gibt. Damit wäre diese Regelung auch wettbewerbsneutral, und sie stellt sicher, dass sich kein Hersteller aufgrund seines Produktportfolios um weitere Effizienzsteigerungen seiner Produkte drücken kann. Gerade in Deutschland, wo zahlreiche Arbeitsplätze in der Automobilindustrie von Premiumfahrzeugen abhängen, sollte es in jedem Fall vermieden werden, die Kraftfahrzeugsteuer zu einer Art Strafsteuer für den Besitz bestimmter Fahrzeugkategorien auszubauen. Hierbei ist zu beachten, dass die Kraftfahrzeugsteuer ja eigentlich nur potentielle Emissionen besteuert, da sie nur an den Besitz eines Fahrzeuges gekoppelt ist. Die tatsächlichen Emissionen eines Fahrzeugbetriebes werden hingegen durch die Mineralölsteuer abgedeckt, da sie unmittelbar vom Kraftstoffverbrauch abhängen.

Besonders wünschenswert wäre es, wenn eine kohlendioxidbasierte Besteuerung des Fahrzeugbestandes europaweit eingeführt werden könnte. Bislang herrscht in der EU ein steuerlicher Flickenteppich. Im Interesse einer Harmonisierung des europäischen Binnenmarktes, wären hier Vorgaben aus Brüssel zu begrüßen.

Alles in allem kann eine kohlendioxidorientierte Kraftfahrzeugsteuer ein wirtschaftsverträgliches Instrument zur weiteren Senkung des Kohlendioxidausstoßes im Straßenverkehr darstellen. Allerdings würde eine Umstellung nicht gerade einfach sein. Das Hauptproblem dürfte in den fehlenden Emissionsdaten für Altfahrzeuge liegen. Problemlos umsetzbar ist eine kohlendioxidbasierte Steuer nur bei Neuwagen, deren Emissionen entsprechend getestet wurden. Für die zahlreichen Altfahrzeuge in Deutschland liegen aber keine Vergleichsdaten vor. Diese Fahrzeuge im Zuge einer Umstellung gerecht zu besteuern, wird eine Herausforderung werden.

Als Alternative zur Neuordnung der Kraftfahrzeugsteuer wird auch ihre Umlegung auf die Mineralölsteuer diskutiert. Dieser Ansatz ist auf den ersten Blick eigentlich die aus ökonomischer Sicht elegantere Lösung, da sie sehr einfach und auch gerecht wäre. Wenn die Kraftfahrzeugsteuer zugun-

ten der Mineralölsteuer entfällt, dann würde sich die Steuerlast für den Autofahrer nur noch an seinem tatsächlichen Kraftstoffverbrauch orientieren. Es würde also im gesamten Fahrzeugbestand Druck zur Verbrauchsminderung entstehen, was mit dem Ziel, die CO<sub>2</sub>-Emissionen des Straßenverkehrs weiter zu senken, kompatibel wäre. Ein weiterer Vorteil dieser Variante besteht darin, dass durch sie einiges an Bürokratie überflüssig würde. Diesen Vorteilen stehen aber auch Nachteile gegenüber, die eindeutig für eine Beibehaltung der Kraftfahrzeugsteuer sprechen. Ein gewichtiges Argument besteht darin, dass die Umlegung auf die Mineralölsteuer das Kriterium Kohlendioxid ausstoß verabsolutiert und von den anderen Schadstoffen abstrahiert. Zudem würde eine aufkommensneutrale Umlegung der Kraftfahrzeug- auf die Mineralölsteuer bedeuten, dass diese um gut 25% steigen müsste. Damit würde sich aber auch der Preisabstand pro Liter Kraftstoff zu den Nachbarländern noch einmal dramatisch erhöhen und somit noch mehr Kraftstoffnachfrage ins Ausland verlagert werden. Dieser Verdrängungseffekt wäre aber ökologisch und fiskalisch kontraproduktiv. Aufgrund dieser Nachteile dürfte die Umstellung der Kraftfahrzeugsteuer die ökonomisch und ökologisch vorteilhaftere Variante darstellen.