

Ramsauer, Peter; Dudenhöffer, Ferdinand; Rothengatter, Werner; Luhmann, Hans-Jochen

Article

Sind die Pläne der EU-Kommission zur Besteuerung von Treibstoffen ein Beitrag zur besseren Abstimmung der Klima- und der Steuerpolitik?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Ramsauer, Peter; Dudenhöffer, Ferdinand; Rothengatter, Werner; Luhmann, Hans-Jochen (2011) : Sind die Pläne der EU-Kommission zur Besteuerung von Treibstoffen ein Beitrag zur besseren Abstimmung der Klima- und der Steuerpolitik?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 64, Iss. 10, pp. 3-15

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164955>

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.

Sind die Pläne der EU-Kommission zur Besteuerung von Treibstoffen ein Beitrag zur besseren Abstimmung der Klima- und der Steuerpolitik?

Die EU-Kommission hat einen Entwurf einer Energiesteuerrichtlinie vorgelegt, der eine grundlegende Reform der Energiebesteuerung vorsieht, um Anreize für eine Reduzierung des Treibstoffverbrauchs zu setzen. Die Bemessungsgrundlagen für die Treibstoffbesteuerung sollen sich am CO₂-Ausstoß und am Energiegehalt orientieren, die unterschiedliche Besteuerung der verschiedenen Treibstoffarten soll beseitigt werden. Ist dies ein tragfähiges Konzept?

Entwurf für EU-Energiesteuerrichtlinie lässt viele Fragen offen

Verkehr ist ein wesentlicher Mitverursacher klimaschädlicher Emissionen. Gleichzeitig steigen die Verkehrsleistungen in unserer globalisierten Welt weiter deutlich an. Aus diesem Grund ist völlig klar, dass der Verkehrsbereich einen substanziellen Beitrag zur CO₂-Reduktion leisten muss. Die Entwicklung und Markteinführung neuer, umweltverträglicherer Technologien wie die Elektromobilität, die verstärkte Nutzung erneuerbarer Energien sowie die schadstoffbezogene Optimierung konventioneller Antriebstechnologien sind deshalb zentrale Aufgaben, denen sich die Bundesregierung stellt.

Auch steuerpolitische Maßnahmen können das Ziel einer klimafreundlichen Politik unterstützen. Die EU-Kommission hat in diesem Zusammenhang den Entwurf einer Energiesteuerrichtlinie vorgelegt. Dieser sieht eine grundlegende Reform der Energiebesteuerung vor, um verstärkte Anreize zugunsten der Umwelt zu setzen.

So soll die Besteuerung künftig nicht mehr nach der Menge, sondern nach dem Energiegehalt der Energieerzeugnisse erfolgen. Zudem ist eine CO₂-Komponente vorgesehen, die auf alle Bereiche Anwendung findet, die nicht vom Emissionshandel erfasst sind. Bisher erlaubte Steuerbegünstigungen oder Ausnahmetatbestände sollen sich künftig nur noch auf die Energieverbrauchskomponente, nicht aber auf die CO₂-Komponente beziehen. Die neuen Regelungen sollen nach den Vorstellungen der EU-Kommission bis zum 1. Januar 2023 verbindlich umge-

setzt werden. Hierbei ist vorgesehen, dass die Mindeststeuersätze automatisch alle drei Jahre angepasst werden.

Aus verkehrs- und umweltpolitischer Sicht sind Schritte zu einer weiteren Harmonisierung der EU-Energiebesteuerung zunächst einmal zu begrüßen. Das gilt besonders, wenn sie auf einer realistischeren Mindestbesteuerung basieren, da so auch der verkehrs- und umweltpolitisch unsinnige Tanktourismus verhindert wird. Gerade grenznahe Räume könnten von solchen Ansätzen besonders profitieren.

Dennoch gibt es gute Gründe dafür, dem Vorschlag der EU-Kommission zum jetzigen Zeitpunkt und in der aktuellen Form mit erheblicher Skepsis zu begegnen. Im Wesentlichen sind hierfür drei Aspekte zu benennen:

1. *Der Zeitpunkt, zu dem EU-Kommissar Semeta seinen Vorschlag vorgelegt hat, ist zumindest verwunderlich.* Die Europäische Union arbeitet zurzeit an einer gemeinsamen Kraftstoffstrategie, die im kommenden Frühjahr vorgelegt werden soll. Darin werden – wie in der deutschen Mobilitäts- und Kraftstoffstrategie der Bundesregierung – alle Fragen um zukünftige Kraftstoffe, Antriebssysteme und der damit verbundenen Infrastrukturen intensiv behandelt. Diese Strategie geht deutlich über einen ausschließlich steuerpolitischen Ansatz hinaus, der nur ein Teil der Problemlösung sein kann. Zum jetzigen Zeitpunkt wirkt die Vorlage einer Energiebesteuerung daher allzu voreilig, da sie stark auf ein isoliertes Feld konzentriert ist und nicht eingebettet ist in ein Gesamtkonzept.
2. *Der Vorschlag stellt einen grundlegenden Systemwandel in der Energiebesteuerung dar.* Die Anpassungsschwie-



Peter Ramsauer*

BMVBS/Fotograf: Frank Ossenbrink

* Dr. Peter Ramsauer, MdB, ist Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

rigkeiten und -kosten auf Seiten der Unternehmen und Verbraucher dürfen dabei jedoch nicht einfach übergangen werden. Schon deshalb sollten wir uns bei der Diskussion über eine Neuausrichtung der Energiebesteuerung in Europa die notwendige Zeit nehmen und die Vorschläge gezielt auf ihre tatsächlichen Auswirkungen in den einzelnen Ländern hin überprüfen. Wenn wir etwa das derzeitige Besteuerungsprinzip betrachten, sticht heraus, dass Vielfahrer über den Verbrauch höher besteuert werden. Das hat sich bisher durchaus umweltpolitisch ausgezahlt. Von steuerlichen Anreizen gingen erhebliche Innovationen z.B. in der Motorentechnik aus, die zu einer deutlichen Minderung der Fahrzeugemissionen beigetragen haben.

Ich plädiere sehr dafür, nicht nur umweltpolitische Perspektiven einzunehmen, sondern auch ökonomische und soziale Folgen zu berücksichtigen. Eine Realisierung der aktuell vorliegenden Vorschläge dürfte erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen auf verschiedene Industriezweige wie z.B. die Energiewirtschaft oder die Automobilindustrie haben und könnte deren Position im globalen Wettbewerb empfindlich schwächen. Grundlegende Änderungen wären vor diesem Hintergrund nur zu rechtfertigen, wenn ihnen nachgewiesenermaßen ein erheblicher umweltpolitischer Nutzen gegenüberstünde.

3. *Eine Reihe von Fragen bleibt ungeklärt.* Diese müssen aber grundsätzlich – auch im Hinblick auf die spezifische Situation in Deutschland diskutiert werden:

So führt die geplante Ausrichtung der Besteuerung am Energiegehalt dazu, dass sowohl der EU-Mindeststeuersatz als auch der nationale Energiesteuersatz für Dieselkraftstoff um ca. 15% über dem Steuersatz von Benzin liegen muss. Trotz einer deutlichen Überschreitung der von der EU geplanten Mindeststeuersätze durch die derzeit geltenden Steuersätze in Deutschland wäre daher eine Anpassung der nationalen Dieselkraftstoffbesteuerung zwingend erforderlich. Da eine Absenkung des Steuersatzes für Benzin haushaltspolitisch nicht darstellbar sein dürfte, bedeutet dies, dass der Steuersatz für Dieselkraftstoff um 60% von jetzt 0,47 Euro/Liter auf 0,75 Euro/Liter angehoben werden müsste. Gleichzeitig soll die bislang bestehende, aber in Deutschland nicht genutzte Möglichkeit einer Differenzierung der steuerlichen Behandlung von gewerblich und privat genutztem Dieselkraftstoff nach den Vorstellungen der EU-Kommission entfallen. Sowohl Unternehmen als auch Verbraucher, die Diesel-Pkw nutzen, würden so massiv belastet.

Die Neuregelungen hätten auch für die Automobilindustrie weitreichende Folgen. In Deutschland hat sich der Anteil der Diesel-Pkw an den Neuzulassungen in den vergangenen Jahren mehr als verdoppelt und beläuft sich aktuell auf rund 40%. Kostenvorteile, die sich aus der höheren Energieeffizienz von Dieselfahrzeugen und den geringeren Steuersätzen ergeben, spielen dabei zweifellos eine wesentliche Rolle. Fallen diese Vorteile weg, dürfte Nachfrage nach Diesel-Pkw und -nutzfahrzeugen dras-

tisch zurückgehen. Investitionen der Automobilindustrie in die technische Optimierung von Dieselfahrzeugen, die im Vertrauen auf Fortbestand der geltenden Steuersystematik getätigt wurden, würden entwertet und die Wettbewerbsposition europäischer Automobilhersteller auf den globalen Märkten würde geschwächt. Auch durch eine Absenkung der höheren Kfz-Besteuerung für Dieselfahrzeuge wäre dieser Effekt nicht zu kompensieren.

Es ist im Einzelnen auch noch nicht klar nachgewiesen, dass die stärkere Besteuerung von Diesel tatsächlich zur Umsetzung der umweltpolitischen Ziele der EU-Kommission beiträgt. Bei durchschnittlichem Fahrzeugeinsatz und vergleichbaren Fahrzeugen weist der Dieselmotor im Hinblick auf Energieeffizienz und CO₂-Ausstoß durchaus erhebliche Vorteile gegenüber dem Ottomotor auf.

Da die geplanten Mindeststeuersätze schon jetzt deutlich überschritten werden, hätte die CO₂-Komponente in Deutschland zudem nur deklaratorischen Charakter und damit auch nur eine geringe umweltpolitische Wirkung, der jedoch ein erheblicher bürokratischer Mehraufwand gegenüber stünde. Zu prüfen wäre auch die Zielstellung der EU-Kommission, allein die CO₂-Emissionen zu reduzieren. Ein konsistentes Konzept müsste auch andere Umweltbelastungen wie z.B. aus Feinstaub oder Stickoxiden berücksichtigen.

Insgesamt kann das isolierte Konzept einer Energiesteuer-richtlinie also kaum überzeugen. Der grundsätzliche Weg, steuerpolitische Instrumente EU-weit für Umwelt- und Klimapolitik einzusetzen, sollte aber weiterverfolgt werden. Auf Grundlage der Kraftstoffstrategie erwarte ich hier durchaus zielführende Vorschläge, die Umweltschutz, Wirtschaft und soziale Leistungsfähigkeit gleichermaßen berücksichtigen und die sich nicht nur auf einen steuerpolitischen Ansatz beschränken.



Ferdinand Dudenhöffer*

Die Pläne der EU-Kommission zur Besteuerung von Treibstoffen gehen in die richtige Richtung, aber nicht weit genug

Steuer- und Abgabensysteme für Kraftfahrzeuge sind in den EU-Staaten »gewachsene«, komplexe Gebilde, die sich durch ein hohes Maß an willkürlichen Festlegungen, Ausnahmen und Regelungen auszeichnen, die aus Fiskalinteressen und dem Interesse an der Finanzierung des Straßennetzes entstanden sind und auf die, im Laufe der Zeit, immer mehr Lenkungsfunktionen für Ressourcenverbrauch, Emissionen und Innovationen aufgepfropft wurden. Jüngstes Beispiel ist die von der deutschen Bundeskanzlerin mit dem Bericht zur Nationalen Plattform für Elektromobilität am 16. Mai 2011 angekündigte Kfz-Steuerbefreiung für Elektroautos. Komplizierter und willkürlicher werden die Regulierungen zusätzlich auch aufgrund der unterschiedlichen Nutzung von Fahrzeugen für Firmenzwecke und Privatzwecke (Dienstwagenregelungen). Seit einigen Jahren ist die EU bestrebt, etwas mehr Systematik und Vereinheitlichung in die Systeme zu bringen. Hauptstoßrichtung war die Umstellung der Besteuerungsgrundlage auf den CO₂-Ausstoß. An Transparenz haben die Steuerregelungen in der EU dadurch kaum gewonnen. Die Lenkungsfunktion bei der Reduzierung des CO₂-Ausstoßes, wie etwa bei der langdiskutierten deutschen Kfz-Steuer, bleibt »überschaubar«. Wieso etwa die Besteuerung stehender Fahrzeuge die CO₂-Emissionen verringern soll, bleibt unklar. Für den Vielfahrer konvergiert die deutsche Kfz-Steuer pro Kilometer gegen null, für den Wenigfahrer bleibt sie hoch. Also werden Anreize so gesetzt, dass der Wenigfahrer eher das mit mehr Ressourcenaufwand erstellte CO₂-sparende Fahrzeug nutzt und der Dienstwagen des Vielfahrers eher größer ausfällt.

* Prof. Dr. Ferdinand Dudenhöffer ist Direktor des CAR-Center Automotive Research an der Universität Duisburg-Essen und Inhaber des Lehrstuhls für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre und Automobilwirtschaft an der Universität Duisburg-Essen.

In einem neuerlichen Ansatz hat die EU-Kommission versucht, mit der Änderung der »Richtlinie 2003/96/EG zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom« eine stärkere gemeinschaftliche Ausrichtung und Systematik zu finden. Der Vorschlag der EU-Kommission vom 13. April 2011 war noch nicht auf dem Tisch, gab es bereits in Deutschland einen Aufschrei von CDU-, FDP- und SPD-Politikern, den Gewerkschaften, den Autofahrerverbänden und der Automobilindustrie. »Wir wenden uns ausdrücklich gegen Maßnahmen, die zu einer Verteuerung von Dieselmotoren in Deutschland führen würden«, kommentierte noch vor der offiziellen Verkündung der EU-Vorschläge der stellvertretende Regierungssprecher Steegmans die Pläne. Durch eine amateurhafte Kommunikation der Brüsseler Eurokraten war der Vorschlag zeitgleich mit seiner Vorstellung gescheitert. So kurze Verfallsdaten haben Vorschläge selten. War der Aufschrei Deutschlands gerechtfertigt?

Bei der Beurteilung des Vorschlags kann es interessant sein, den Gesamtsteuerzusammenhang anzuschauen. Tabelle 1 gibt einen ersten Eindruck von der Pkw-Besteuerung in Europa. Wie bei anderen Produkten fällt beim Kauf von Pkw die Mehrwertsteuer an, die zwischen 15% in Luxemburg und 25% in Dänemark beträgt. In einigen Ländern addiert sich zu der Mehrwertsteuer eine Art Luxussteuer, die anfällt, wenn das Fahrzeug zugelassen wird. In Deutschland gibt es diese Steuer nicht, in Dänemark kann diese Steuer bis zu 180% des Fahrzeugpreises betragen. Das erscheint zwar auf den ersten Blick ungewöhnlich, aber zum Zwecke der staatlichen Einnahmeerzielung ist ja manches denkbar. In Dänemark gibt es übrigens pro 1 000 Einwohner 385 Pkw, in Finnland 515 Pkw und in Luxemburg gar 670 Pkw.

Aus Allokationserwägungen eher von Bedeutung sind die Steuern auf den Fahrzeugbesitz. Das Interesse ist überwiegend fiskalisch, denn es wird das »stehende« Fahrzeug besteuert. Hier beginnt es, willkürlich zu werden. In Deutschland etwa wird der stehende Diesel-Pkw höher besteuert als der stehende Benziner. Die Regelung ist historisch »gewachsen« und eine beliebige Festlegung, die irgendwie die geringere Steuer auf Dieselmotoren gegenüber Ottomotoren ausgleichen soll. Da der Diesel-Pkw höher besteuert wird, hat er für seinen Besitzer nur Sinn, wenn er viele Kilometer pro Jahr fährt. Wir haben also eine kleine Strafsteuer für den Diesel-Pkw, die umso geringer wird, je stärker der Nutzer Vielfahrer ist. Quasi eine Art Mengenrabatt für Vielfahrer. Für die Diesel-Zusatzsteuer gibt es keine Regel, sie wurde durch politische Entscheidung festgelegt.

Um die Strafsteuer bei dem Diesel-Pkw zu »heilen«, wurde bei der nächsten Steuerart – der Besteuerung des Kraftstoffs, also im Prinzip der Besteuerung der Fahrzeugbewegung – der Diesel-Pkw erneut willkürlich preisgünstiger an-

Tab. 1
Steuern und Abgaben auf Pkw in der EU

Fahrzeugsteuern in der EU	Beispiele
Fahrzeugkauf: MwSt.	Luxemburg: 15%; Dänemark: 25%
Zulassungssteuern (Registration Tax)	BRD: 0%; Dänemark: bis 180%
Fahrzeugbesitzsteuern	Frankreich: null; BRD: CO ₂ , Kraftstoff, Hubraum
Kraftstoffsteuern: Benzin/Diesel	Mit Ausnahme Englands ist Benzin überall höher besteuert
Straßenbenutzung: Maut	Autobahnen in einzelnen Ländern, sonst in Vorbereitung

Quelle: Zusammenstellung des Autors.

gesetzt. Die Idee wurde in den Anfangsjahren der Bundesrepublik aus der Überlegung abgeleitet, dass der Gütertransport nicht benachteiligt werden sollte, denn Nutzfahrzeuge werden fast ausnahmslos als Diesel betrieben. Mittlerweile sind in Deutschland über 40% der Neuwagen Dieselfahrzeuge, und es gibt die Lkw-Maut. Es gilt also die Regel: Je höher die gefahrene Kilometerzahl pro Jahr, umso geringer wird die Steuer auf den gefahrenen Diesel-Kilometer gegenüber dem Otto-Kilometer.

Diesel willkürlich bevorzugt

Tabelle 2 zeigt die große Vielfalt an Steuern auf Kraftstoffe in der EU. Auch hier sind die unterschiedlichen Steuern bzw. Preise in den einzelnen Ländern nicht a priori falsch. Probleme entstehen erst, wenn Phänomene, wie der weit verbreitete Tanktourismus auftauchen, etwa zwischen Luxemburg und Deutschland beim Benzin-Kraftstoff. Da Die-

sel- und Ottokraftstoff unterschiedlich besteuert werden, ergeben sich klare Allokationseffekte. So wundert es wenig, dass in Belgien knapp 76% der Neuwagen Dieselfahrzeuge sind und in England knapp 45%. Dabei sind Abweichungen, wie etwa bei den Niederlanden, kein Hinweis auf fehlende Korrelation zwischen dem Anteil der Dieselfahrzeuge und der Steuerdifferenz zwischen Diesel und Benzin, sondern machen eher darauf aufmerksam, dass es weitere, willkürliche und komplexe Regelungen gibt. So wird in den Niederlanden aufgrund hoher Steuervorteile auf Autogas ein Großteil der Fahrzeuge mit Ottomotoren verkauft, die eben Autogas tanken. Ähnliches gilt in Italien für Erdgas. Tabelle 2 zeigt, dass der Dieselantrieb – zumindest bei Vielfahrern – in den EU-15-Ländern mit Ausnahme Englands bevorzugt wird. Den Grund dafür weiß eigentlich niemand. Es ist so.

Tabelle 2 und unsere Kraftstoffsteuern zeigen, warum in Europa der Diesel im Pkw-Bereich deutlich beliebter ist als etwa in USA, Japan, Südamerika oder China. Die europäische Automobilindustrie wurde durch die Besteuerung in »den Diesel getrieben«. Entwicklungen wie Hybridfahrzeuge wurden von den deutschen Autobauern später aufgenommen, weil man trotz aufwendiger Abgasreinigung beim Diesel, im Heimatmarkt Europa durch steuerliche Dieselvorteile eine stabile Nachfrage nach Diesel-Pkw hatte. Die steuerliche Bevorzugung des Diesels hat also nicht nur zu einer Verzerrung beim Steuerzahler (Vielfahrersteuerbonus) geführt, sondern auch zu vielen Investitionen in die Dieselmotorentwicklung gelenkt. Die internationale Wettbewerbsfä-

Tab. 2
Steuern auf Diesel und Benzin in EU-15

	Steuer pro Liter Benzin in Euro	Steuer pro Liter Diesel in Euro	Diff. Diesel zu Benzin in %	Dieselmantanteil Neuwagen 2010
Belgien	0,614	0,335	83,3	75,9
Finnland	0,627	0,364	72,3	41,5
Niederlande	0,714	0,421	69,6	20,0
Portugal	0,583	0,364	60,2	67,1
Griechenland	0,610	0,382	59,7	4,0
Luxemburg	0,462	0,302	53,0	75,2
Dänemark	0,571	0,386	47,9	45,6
Frankreich	0,607	0,428	41,8	70,8
Deutschland	0,655	0,470	39,4	41,9
Italien	0,564	0,423	33,3	45,8
Spanien	0,425	0,331	28,4	70,6
Schweden	0,542	0,425	27,5	50,9
Österreich	0,442	0,347	27,4	50,7
Irland	0,543	0,449	20,9	62,2
England	0,617	0,617	0,0	44,9

Quelle: Zusammenstellung des Autors.

higkeit der europäischen Automobilindustrie wurde damit, wie das Beispiel Hybrid zeigt, eher verschlechtert.

Ein zweites Problem zeigt sich bei der Besteuerung der Kraftstoffe in der Bemessungsgrundlage. Die Bemessungsgrundlage ist eine Volumeneinheit. Da elektrischer Strom schlecht in Volumeneinheiten gemessen werden kann, entstehen zum Beispiel beim Übergang in die elektrischen Antriebe neue Fragen. Also ist man geneigt, für Elektroautos isolierte Besteuerungsvorschläge zu erlassen. Was bei der CO₂-Emission noch durch den Stromverbrauch pro Kilometer und den Strommix einigermaßen berechenbar ist, wird beim Liter Strom schon diffizil. Auch beim Übergang in die Elektromobilität brauchen wir vergleichbare Maßstäbe, um die früheren europäischen »Diesel-Effekte« zu vermeiden.

EU-Vorschlag bringt Systematik mit richtigen Allokationseffekten

Mit Elektromobilität, Gasantrieben, Hybriden, Biokraftstoffen wird die Steuerwillkür in der EU größer. Statt systematische, nachvollziehbare Regelungen zu schaffen, die deutlich in ihren Allokationseffekten beurteilt werden können, werden immer neue Brücken, Ausnahmen und Sonderregelungen entwickelt. Das System wird willkürlicher und immer schlechter verstehbar. Die EU-Kommission setzt genau an dieser Stelle an und definiert deutlich zwei Prinzipien. Einerseits das Prinzip der CO₂-Emissionsbesteuerung, zum zweiten das Prinzip der Energieeffizienz. Die emittierte CO₂-Einheit sollte bei unterschiedlichen Energieträgern den gleichen Preis besitzen. Wie weit wir davon entfernt sind, haben wir vor einiger Zeit gezeigt.¹

Zum Zweiten gilt: Wer effizient mit Energie umgehen will, muss den Energieinhalt in unterschiedlichen Energieträger gleich besteuern. Effizienter Energieumgang setzt an der genutzten Energie an und nicht am Energieträger. Damit vermeidet der Vorschlag der EU-Kommission die Entwicklung zu Fehlallokationen und schlägt stimmige Lenkungswirkungen über die verschiedenen Energieträger vor. Das gleiche Wertgrenzprodukt einer Energieeinheit bei unterschiedlichen Energieträgern ist das Ziel. Der Aufschrei der Deutschen ist damit wenig verständlich. Verständlich ist, dass man seine Dieselstärken »schützen« will. Verständlich ist, dass man die Dieselfahrzeuge im Fahrzeugbestand nicht durch neue Regelungen entwerten will. Verständlich ist also eine Übergangsperiode – und genau die wurde von der EU-Kommission sehr langfristig, zum Teil bis zum Jahr 2023 ins Spiel gebracht. Die Anpassung an die neue Systematik könnte damit ökonomisch verträglich erfolgen. Getätigte Investitionen hätten eine Art zeitlichen Bestandsschutz.

Gesamtsystem ist gefragt

Die Pläne der EU-Kommission zeigen in die richtige Richtung, bleiben allerdings eine Partiallösung und damit ein Fragment. Neben dem CO₂-Ausstoß und dem Energieinhalt bleibt die Frage, welche Kosten oder Preise bei der Straßennutzung anfallen. Unter Umständen kann es sinnvoll sein, Straßennutzung an unterschiedlichen Orten und zu unterschiedlichen Zeiten unterschiedlich zu bepreisen. Datentransfer zu Flatrates und Navigation erlauben das moderne Mautsystem. Nach der LKW-Maut bewegen wir uns nicht nur in Deutschland langsam auf das Thema Roadpricing. Die Gefahr, in eine Art Mittelalter zurückzufallen, mit unterschiedlichen Mautstationen und Aufklebern an Landesgrenzen, ist nicht von der Hand zu weisen. Betrachtet man etwa die Debatte in Bayern, geht es mehr darum, »Ausländer« – sprich Österreicher – zu berappen, als ein durchgängiges Gesamtsystem aufzubauen. Das Gesamtsystem kann nur von der EU kommen und dann auf Staatenebene in Preisen und Steuern modifiziert werden. Der Lenkungsgedanke bei der Straßennutzung fehlt im EU-Vorschlag.

Partiallösungen erschweren ein Gesamtsystem und gehen eher in Reparaturlösungen. Diese Reparaturlösungen haben in der Regel dann permanenten Charakter. Das Bild von der Dauerbaustelle Kfz-Steuer- und Lenkungssystem drängt sich auf. Und genau an diesem Bild scheint die EU-Kommission grandios zu scheitern. Weder die Industrie noch die Verbraucher oder die Verkehrspolitiker in den EU-Staaten mögen unkalkulierbare Dauerbaustellen. Das ist der Kern des Kommunikationsproblems von Brüssel. Man assoziiert mit Brüssel die Bananenverordnung, aber nicht das große Ganze.

Was aus Brüssel daher wirklich fehlt, ist ein durchdachtes Gesamtsystem – und nicht nur eine Steuerlösung für Energie. CO₂-Steuer, Energiesteuern- und Nutzungsgebühren müssen in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen. Warum etwa im Brüsseler Vorschlag Energie im Haushalt und bei Heizungen unterschiedlich Energie im Verkehr besteuert werden soll, erschließt sich schwer. Es bleibt also auch bei dem Brüsseler Vorschlag jede Menge Willkür und Beliebigkeit. Eine stärkere Nutzungskomponente (Maut) könnte ermöglichen, dass die Straßennutzung hoch besteuert wird und die Energie im Verkehr genauso hoch besteuert wird wie im Heizungsbetrieb. Auch daran scheitert der Brüsseler Vorschlag.

Die Aufgabe der EU-Kommission sollte es sein, Vorschläge für ein Gesamtverkehrssystem vorzustellen, das von den Mitgliedstaaten dann gemäß ihren Fiskalbedürfnissen angepasst werden kann. Die Preisstruktur aus CO₂, Energie und Nutzung ist ein zentraler Punkt. Vielleicht hat dies den Aufschrei der Deutschen verursacht. Es gibt immer wieder Vorschläge aus der EU – es fehlen aber der Blick und das Konzept für das Ganze. Es bleibt die Angst vor einer Never Ending Regulation Story.

¹ Vgl. Dudenhöffer, F. und M. Krüger (2008), »Kohlendioxid: zu viele unterschiedliche Preise für den Autofahrer«, *ifo Schnelldienst* 61(10), 17–18.



Werner Rothengatter*

Pläne der EU-Kommission zur Besteuerung von Treibstoffen: Richtige Weichenstellungen für die Klima- und Steuerpolitik?

Motivation der EU-Kommission

Die EU-Kommission sieht sich in einer besonderen Verantwortung bei der Energie- und Klimapolitik, so dass diese Themen im Mittelpunkt des neuen Weißbuchs für die gemeinsame Verkehrspolitik bis 2020 stehen. Bis 2050 sollen 60% an CO₂ im Verkehr eingespart werden, obwohl man weiter mit einem kräftigen Wachstum der Verkehrsleistungen in der EU rechnet. Ein Element der Strategie zur Erreichung solch ambitionierter Ziele ist die Vereinbarung einer gemeinsamen Preispolitik. So sollen Gebühren eine wesentlich stärkere Rolle bei der Verkehrsfinanzierung übernehmen und dazu beitragen, die externen Kosten des Verkehrs zu internalisieren. Die Besteuerung des Treibstoffverbrauchs soll gemeinsam mit dem Zertifikatehandel verstärkte Anreize zur Verbrauchsreduzierung vermitteln. Im Sinne dieser Gesamtstrategie strebt die Kommission an, die Bemessungsgrundlagen für die Treibstoffbesteuerung am CO₂-Ausstoß und am Energiegehalt zu orientieren und die historisch bedingte Heterogenität bei der Besteuerung verschiedener Treibstoffarten zu beseitigen.

Bestehende Situation

Die bestehende EU-Richtlinie 2003/96/EG bezieht die Mindeststeuersätze auf das

* Prof. Dr. Werner Rothengatter lehrt am Karlsruher Institut für Technologie (KIT), Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung an der Universität Karlsruhe.

¹ Für Letztere gelten nochmals reduzierte Mindeststeuersätze für Diesel in Höhe von 210 Euro/1 000 l.

Volumen der Treibstoffe gemäß Tabelle 1, wobei in der rechten Spalte die Steuern auf den Energieverbrauch (Giga-Joule, GJ) bezogen sind, um den Ansatzpunkt der Steuerreform hervorzuheben.

Aus der Tabelle 1 kann man die Information entnehmen, dass die steuerliche Bevorzugung von Diesel (und auch von fossil erzeugtem Gas) gegenüber dem Benzin keine energie- oder umweltbezogene Begründung hat. In den meisten Ländern sind diese Differenzen entstanden, weil das Straßen-gütertransportgewerbe, weitere spezielle Gewerbe und vor allem die Landwirtschaft¹ unterstützt werden sollten.

In den Mitgliedsländern sind die Spreizungen der Mindestbesteuerung zwischen Benzin und Diesel teilweise noch kräftig erhöht worden, so in Deutschland mit 64 Cent/Liter Benzin gegenüber 47 Cent/Liter Diesel. Da der Dieseltreibstoff für Lkw und Pkw an den Tankstellen zu den gleichen Bedingungen zu beziehen ist, wirkt sich die dem Gewerbe zugedachte Spreizung zugunsten des Dieseltreibstoffs auch auf den konsumtiven Sektor aus, so dass Diesel-Pkw aus steuerlichen Gründen für die Käufer besonders attraktiv werden. Im ersten Quartal 2011 wurden in Deutschland 45,6% Diesel-Pkw zugelassen; nimmt man nur die Pkw von deutschen Herstellern, so beträgt der Anteil sogar 51,1%. Dies entspricht einer Verdreifachung des Dieselanteils neu zugelassener Pkw in Deutschland innerhalb von zehn Jahren.

Wurde in der Vergangenheit die steuerliche Bevorzugung des Dieselantriebs neben der Unterstützung des Gewerbes und der Landwirtschaft auch mit Energieeinsparung und Klimaschonung begründet, so hat die neuere Entwicklung in der Pkw-Antriebstechnik diese Argumentation ad absurdum geführt. Dieselantriebe finden sich immer mehr in Fahrzeugen der Premium-Klasse, mit hohem Gewicht, hoher Motorleistung und relativ hohem Kraftstoffverbrauch. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Herstellerangaben zu den genormten Kraftstoffverbräuchen kräftig nach oben von den tatsächlichen Verbräuchen abweichen – teilweise um mehr als 25%. Daher ist es angezeigt, die steuerliche Bevorzugung von Dieselantrieben (und auch Gasantrieben) aus Energie- oder Umweltgründen zu hinterfragen.

Tab. 1
Mindeststeuersätze gemäß EU-Richtlinie 2003/96/EG

	Zurzeit geltende Mindeststeuersätze	Äquivalent in Euro/GJ
Benzin (Euro/1 000 l)	359	11,4
Diesel (Euro/1 000 l)	330	9,3
Kerosin ^{a)} (Euro/1 000 l)	330	9,4
LPG Autogas (Euro/1 000 kg)	125	5,0
Natural Gas (Euro/GJ)		2,6

^{a)} Der internationale Flugverkehr ist von der Kerosinsteuer befreit.

Quelle: Richtlinie 2003/96/EG.

Kommissionsvorschlag zur Energiebesteuerung

Der Entwurf der Kommission zur Revision der Energiebesteuerung vom April 2011 bezieht sich auf die drei großen Bereiche der Elektro-, Heiz- und Antriebsenergie, wobei hier nur Letztere behandelt wird und auch die Ausnahmebereiche (etwa Treibstoffverbrauch außerhalb öffentlicher Straßen) unkommentiert bleiben sollen. Die alleinige Bemessungsgrundlage soll einheitlich auf der CO₂-Emission und dem Energiegehalt basieren. Die Eckdaten der neuen Treibstoffbesteuerung sind:

- einheitliche Karbonbesteuerung, zunächst in Höhe von 20 Euro/t CO₂ (Startwert 2013);
- Einheitliche Besteuerung des Energiegehalts in Höhe von 9,6 Euro/GJ (ab 2018).

Daraus folgen die Steuerhöhen mit ihren vorgesehenen Anpassungsschritten, die in Tabelle 2 ausgewiesen sind.

Die Mitgliedsländer können weiterhin oberhalb dieser Mindestsätze besteuern, sollen nach dem Richtlinienentwurf aber dabei die prozentualen Abstände der Mindestbesteuerung beibehalten. Die EU-Kommission sieht einen längeren Zeitraum für die Realisierung ihrer Steuerpläne vor. Ab 2018 sollen die neuen Steuersätze gelten, aber die Mitgliedsländer sollen noch bis zum Jahre 2023 Zeit für die Umsetzung bekommen.

In Deutschland würde sich die Steuer je Liter Dieseltreibstoff nach der Umstellung in einer Größenordnung von 74 Cent je Liter bewegen, falls es bei 64 Cent je Liter Benzin bleiben sollte. Dies würde eine Erhöhung der Dieselbesteuerung um 27 Cent oder 57% bedeuten. Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, dass die Kfz-Steuer für Diesel- und Benzin getriebene Pkw unterschiedlich hoch ist. Ein Teil der Kfz-Steuer ist hubraumbezogen und wird bei Benzin-Pkw mit 2,00 Euro je 100 ccm Hubraum berechnet, während der hubraumbezogene Betrag für Diesel-Pkw bei 9,50 Euro je 100 ccm liegt. Der zweite Teil der Kfz-Steuer richtet sich – für beide Antriebsarten gleich – nach den CO₂-Emissionen der Fahrzeuge. Dies bedeutet, dass eine konsequente Harmonisierung der steuerlichen Bemessungsgrundlagen mit einschließen müsste, dass in Deutsch-

land die Kfz-Steuer für Diesel-Pkw gesenkt wird. Bei einem Fahrzeug mit 2 000 ccm Hubraum würde sich eine jährliche Kfz-Steuereinsparung von 150 Euro errechnen. Bei gleichbleibenden Fahrleistungen und Fahrzeugmix würde sich dennoch die durchschnittliche Steuerbelastung für Diesel-Pkw erhöhen. Denn rechnet man eine durchschnittliche jährliche Fahrleistung von 15 000 km bei einem Verbrauch von 6 l/100 km, so wären zusätzlich rund 245 Euro pro Jahr und Pkw an zusätzlichen Dieselsteuern zu zahlen, so dass die Mehrbelastung pro Jahr netto ca. 95 Euro beträgt.

Der Kostenvorteil des geringeren Kraftstoffverbrauchs bei Dieselmotoren würde sich nach der steuerlichen Korrektur auf Basis des Energiegehalts auf eine Größenordnung von 10 bis 15% reduzieren. Bleibt die Preisspanne zwischen Diesel- und Benzinmotoren erhalten, so wird die Beschaffung von Dieselfahrzeugen nur noch bei hoher Kilometerleistung wirtschaftlich. Ein VW Golf TDI Blue Motion kostet derzeit 2 500 Euro mehr als ein VW Golf TSI Blue Motion, bei gleicher Motorleistung und Ausstattung und einem um 1,4 l/100 km geringeren Normverbrauch für die Diesel-Variante. Dann würde es bei einer Jahreskilometerleistung von 15 000 km nicht mehr möglich sein, die Mehrkosten der Dieselvariante durch die Verbrauchseinsparung wieder herein zu gefahren. An dieser Stelle muss der Impact-Analyse der Kommission (2011) deutlich widersprochen werden, die nur marginale Auswirkungen auf den europäischen Pkw-Markt voraussagt und von einem weiter steigenden Absatz an Diesel-Pkw im Anschluss an die Steuerreform ausgeht. Dies gilt nur für Länder mit relativ geringer Steuerdifferenz zwischen Diesel und Benzin, wie etwa Großbritannien.

Auch der Straßengüterverkehr wird wahrscheinlich stärker betroffen, als die sehr makroskopisch angelegte Impact-Analyse der Kommission abschätzt. Eine Dieselsteuererhöhung um 27 Cent/Liter bewirkt bei Transportkosten je Lkwkm in einer Größenordnung von 1,40 Euro (einschließlich Straßenbenutzungsgebühren) eine Erhöhung um 9 Cent je Lkwkm (plus 6,5%) (abgeschätzt nach einem Szenario von IWW/ und NESTEAR 2009). Der Effekt wäre demnach weit höher als derjenige aus der geplanten Internalisierung externer Kosten, der sich nach dem Konzept der Kommission in einer Größenordnung von maximal 5 Cent je Lkwkm (plus 3,5%) bewegen dürfte. Da in diesem Internalisierungskonzept die Klimakosten ausgeklammert sind (enthalten sind nur externe Kosten des Lärms, der Abgase und des Staus, bewertet nach Durchschnittssätzen des sog. Handbook 2008), würde die neue Energie- und Karbonbesteuerung bereits bei einem niedrigen Karbonsteuersatz von 20 Euro je t CO₂ einen starken zusätzlichen Internalisierungsbeitrag leisten.

Tab. 2

Geplante Mindeststeuersätze für Antriebstribstoffe

Objekt	01.01. 2013	01.01. 2015	01.01. 2018
Benzin (Euro/1 000 l)	359	359	359
Diesel (Euro/1 000 l)	330	382	412
Kerosin (Euro/1 000 l)	330	370	386
LPG Autogas (Euro 1 000 kg)	125	311	501
Natural Gas (Euro/GJ)	2,6	6,6	10,8

Quelle: Revisionsentwurf für Richtlinie 2003/96/EG.

Reaktionen von Wirtschaft und Politik

Es ist bekannt, dass die deutsche Politik auf Drängen der Automobilindustrie einen enormen Druck auf die Kommission ausgeübt hat, ihre Steuerpläne in der Schublade zu lassen. Als die Kommission hart blieb und die Katze aus dem Sack ließ, wurde das bekannte Argument der Regelungswut Brüsseler Bürokraten bemüht, um die deutsche Autofahrernation gegen Kommissionsplan zu mobilisieren. Denn aus den obigen Zahlenvergleichen ist sofort erkennbar, dass es für den Durchschnittskäufer nur noch schwache rationale Argumente für die Beschaffung eines Diesel-Pkw gibt, wenn die Pläne der Kommission konsequent in nationale Politik umgesetzt würden. Für die deutsche Automobilindustrie geht es dabei primär um den lukrativen Markt für Mehrausstattungen bei Pkw, sekundär um die Behauptung eines technologischen Vorsprungs gegenüber der ausländischen Konkurrenz, die weniger intensiv auf die Dieselantriebsentwicklung gesetzt hat – nicht zuletzt, weil ihre Heimat- oder Hauptabsatzländer dem Dieselantrieb keine steuerlichen Vorzüge gewähren. Technologische Konkurrenzfähigkeit lässt sich auch auf dem Gebiet der Hybridantriebe demonstrieren und in Mehrerlöse umsetzen. Insofern kann man die Reaktion des Verbands der Automobilindustrie auf das neue Weißbuch und die Steuerpläne der Kommission, höhere Steuersätze beim Dieselmotorkraftstoff und eine Verschärfung der Firmenwagensteuer behinderten Innovationen und gefährdeten die Beschäftigung, in die Rubrik der Lobby-Worthülse einordnen.

Dennoch werden die Lobby-Argumente Wirkung auf die Politik machen, denn traditionell gehört die Verkehrsbesteuerung zu den besonders sensiblen politischen Themen, bei denen man die Stimmungslage der vermuteten Wählermehrheit nicht verfehlen möchte. Daher wird die deutsche Politik, nachdem sie die Veröffentlichung der Brüsseler Pläne nicht verhindern konnte, wahrscheinlich in die Abwehrhaltung gehen und den weiteren Fortgang im EU-Finanzministerrat blockieren. Denn nach wie vor gilt in Steuerfragen das Prinzip der Einstimmigkeit, und da es gleichfalls kritische Stimmen aus den Niederlanden, Großbritannien, Frankreich und Irland gibt, hofft die deutsche Politik, nicht allein auf der Barrikade zu stehen.

Zielführender Beitrag zur Klima- und Steuerpolitik?

Wenngleich man die politischen Chancen des Kommissionsvorstoßes nicht übertrieben optimistisch sehen darf, so bleibt die Frage, ob er im Sinne der langfristigen Klima- und Steuerpolitik zielführend ist. Die Europäische Union hat sich in der Klimapolitik ehrgeizige Ziele gesetzt. Auch auf der Seite der Umsetzung hat man mit dem Emissionshandelssystem (ETS) ab 2005 ein Instrument geschaffen, das aus öko-

nomischer Sicht gut geeignet ist, Anreize für die Reduzierung von CO₂-Emissionen zu setzen. Allerdings hat das ETS eine Reihe von Unzulänglichkeiten, die ungleiche Belastungen und Ausweichmöglichkeiten bewirken (»carbon leakage«). Weiterhin gilt die Verpflichtung zum Erwerb von Emissionsrechten nur für einen Teil der Wirtschaft (große Energieerzeuger, Teile der produzierenden Wirtschaft). Haushalte, Kleingewerbe und die Landwirtschaft sind nicht betroffen, wie auch der überwiegende Teil des Verkehrssektors. Nur der Luftverkehr wird vom nächsten Jahr an einbezogen, wobei allerdings nur 15% der Emissionsrechte vom Jahr 2013 an ersteigert werden müssen. Weiter sorgten die großzügige Verteilung der Emissionsrechte an die einbezogenen Wirtschaftssektoren, die späte Einführung der generalen Versteigerung von Emissions-Zertifikaten ab dem Jahre 2013 und die Gewährung von Aufrechnungen für Beteiligung an klimarelevanten Investitionen außerhalb der EU dafür, dass niedrige CO₂-Preise an der Börse entstanden (aktuell: 18 Euro je Tonne CO₂) und die Auswirkung auf die Emissionsbilanz innerhalb der EU begrenzt blieb. Vor diesem Hintergrund ist klar, dass das ETS auf absehbare Zeit durch eine Energie- und Karbonsteuer ergänzt werden muss, wenn preisliche Anreize mit Breitenwirkung zur Erreichung der Reduktionsziele beitragen sollen.

Der Kommissionsvorschlag schafft Transparenz der Steuergestaltung in Form der einheitlichen Bemessungsgrundlage und harmonisiert den bunten Flickenteppich unterschiedlicher nationaler Besteuerungen, die nach der bestehenden Richtlinie 2003/96/EG möglich sind, weil diese auch eine volumenbezogene Besteuerung zulässt. Mehr Transparenz, mehr Harmonisierung und richtig gesetzte Anreize für Energieeinsparung und CO₂-Reduktion sprechen für die geplante Reform. Sie kann Fehlanreize aus einer falsch gesetzten Besteuerung in der Vergangenheit beseitigen und den Wettbewerb in der Automobilindustrie auf eine steuerneutrale Plattform stellen.

Allerdings entsteht das steuerpolitische Problem, dass Wirtschaftszweige, die dem Emissionshandel unterliegen, doppelt belastet werden könnten. Hier sieht der Entwurf zur Richtlinienrevision vor, solche Wirtschaftszweige von der Karbonbesteuerung zu befreien. Die CO₂-Preise werden beim ETS vom Markt bestimmt, während die Karbonsteuer fest vorgegeben ist. Somit sind weiterhin Verzerrungen programmiert, es sei denn, dass die Karbonsteuern periodisch nachgestellt und an den CO₂-Börsenpreis angepasst werden. Dies ist im Kommissionsentwurf vorgesehen, aber in Anbetracht der Inflexibilität von Steuern und der weiter gültigen Abstimmungsregeln in der EU wenig praktikabel. Auch ist unklar, wie die Verrechnungen von erworbenen Emissionsrechten in praxi umgesetzt werden sollen, so dass an dieser Stelle die Vermutung von mehr Brüsseler Bürokratie nicht von der Hand zu weisen ist. Auf der Seite des Verkehrs wäre der gesamte Sektor der E-Mobilität betroffen, also etwa

der Schienenverkehr oder das Elektro-Auto, das mit politischem Anschlag bis zum Ende dieses Jahrzehnts auf wenigstens eine Million Fahrzeuge hoch gedrückt werden soll. Nach der Kommissionslogik würden keine Karbonsteuern für die E-Mobilität anfallen. Die Konkurrenz zu den konventionellen Antrieben wäre aber nur solange fair, wie sich Karbonsteuer und CO₂-Börsenpreis auf dem gleichen Niveau bewegen.

Die Mitgliedsländer haben die Möglichkeit, die Steuerdifferenz zwischen Diesel und Benzin zu vermindern, indem sie ihre Treibstoffsteuersätze in Richtung auf die Mindestsätze der EU-Richtlinie bewegen. Mit einer solchen Maßnahme könnte die Bundesrepublik Deutschland ihre auf Dieselantriebe spezialisierte Wirtschaft weiter stützen, da sich die Steuerdifferenz von 27 Cent (falls die Benzinsteuer bei 64 Cent/Liter bleibt) auf minimal 5 Cent/Liter herunterfahren ließe. Auch in anderen Hochsteuerländern könnte ein ähnlicher Druck von Seiten des Gewerbes entstehen und einen Trend zur Treibstoffsteuersenkung auslösen. Damit würde ein erwünschter Effekt für die Treibstoffsteuerharmonisierung in der EU eintreten. Auf der anderen Seite würde aber die Treibstoffbesteuerung einen Teil ihrer Finanzierungsfunktion für die Verkehrsinfrastruktur verlieren. Die entstehende Lücke könnte durch eine verstärkte Gebührenfinanzierung für die Verkehrsinfrastruktur geschlossen werden, eine Idee, die bereits dem Weißbuch der EU-Kommission von 2001 zugrunde lag und die im neuen Weißbuch bekräftigt wird. Wenn die Energie- und Karbonsteuern harmonisiert und auf plausible Bemessungsgrundlagen gestellt werden sollen, so führt langfristig kein Weg daran vorbei, Mauten für die Straßen einzuführen und den Marktanteil an der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs zu erhöhen. Am Ende dieses Weges steht eine klare Trennung zwischen den Funktionen der Abgaben: Zertifikatehandel und Karbonsteuer dienen der Klimavorsorge, Energiebesteuerung dem Anreiz zum sparsamen Ressourcenverbrauch und Infrastruktur-Benutzungsgebühren der Finanzierung der Wegnetze.

Die Revisionsvorschläge der Kommission zur Energiebesteuerung gehen also sowohl klima- wie auch steuerpolitisch in die richtige Richtung, verlangen aber substantielle Nachjustierungen, um kontraproduktive Effekte zu vermeiden. Zum Beispiel geben die Vorstellungen der Kommission zur Vermeidung von Doppelbesteuerungen dem Vorwurf der Bürokratisierung einige Nahrung. Dennoch wäre die Bundesregierung gut beraten, ihre starre Blockadehaltung aufzugeben, bei der Behebung der Schwachstellen mitzuwirken und angemessene Übergangsfristen für die Wirtschaft zu sichern. Dies würde der Automobilindustrie erlauben, auf die richtigen technologischen Pferde zu setzen und ihren technologischen Vorsprung auch ohne künstliche Steuerpräferenzen zu behaupten.

Literatur

- European Commission (2011a), *Proposal for a Council Directive Amending Directive 2003/6/EC Restructuring the Community Framework for the Taxation of Energy Products and Electricity*, COM (1011) 169/3, Brüssel.
- EU Commission Staff Working Paper (2011), »Impact Assessment. Accompanying Document to the Proposal for a Council Directive«, SEC (2011) 409, Vol. 1, Vol. 2, Summary.
- Freshfield Bruckhaus Deringer (2011), *European Commission Proposes a New CO₂ Tax and an Amended Energy Tax*, www.freshfields.com.
- Handbook on Estimation of External Costs in the Transport Sector* (2008), CE Delft et al., on behalf of the European Commission.
- IWW und NESTEAR (2009), *Internalisation of External Costs of Transport: Impacts on Rail*, Study on behalf of CER, Brüssel.



Hans-Jochen Luhmann*

Neuer Anlauf: CO₂-/Energiesteuervorschlag der EU

Wir leben in spannenden Zeiten: Die Frequenz der Großkrisen steigt. Für das hier Thematisierte gehören zum Hintergrund zwei Krisen.

Erstens der Kollaps des globalen Finanzsystems: Seitdem leben wir unter dem Damoklesschwert der aus diesem Anlass, zu deren Rettung, geschaffenen Solidarhaftung für die Finanzindustrie, deren Seriosität nicht in hinreichendem Maße über jegliche Zweifel so erhaben ist. Also benötigen die Staaten Geld, deutlich über das hinaus, was die Banken und andere Finanzmarktjongleure an Wiedergutmachung zu leisten in der Lage sind.

Zweitens der Kollaps von »Kopenhagen« im Dezember 2009: Da ereignete sich etwas, was eine tief sitzende Kränkung der Führung der EU auslöste. Die EU wurde in den Messehallen von Kopenhagen mit ihrem Anspruch, von einem Fahrersitz aus die kommende Weltgeschichte mitzugestalten, symbolisiert in ihrem Führungsanspruch im globalen Klimaschutzregime, in ein Hinterzimmer verbannt. Massiv getroffen steht sie vor der Alternative, entweder in ihren Positionen bzw. in deren Glaubwürdigkeit zuzulegen oder ihren Anspruch fahren zu lassen und lediglich zu einem Objekt der Weltgeschichte zu werden. Letzteres verbietet sich, gerade für Europa. Europa ist eben der Pionier des Wegs in die Industriegesellschaft des 19. Jahrhunderts, Europa ist den Weg folglich bereits weitgehend zu Ende gegangen, hat was im eigenen Boden lag, ausgebeutet, und steht nun fast ohne eigene Bodenschätze da, ist weitgehend und zunehmend auf Energieträgerimporte angewiesen.

Die Führung Europas sieht die Energie-Klimapolitik als Schlüssel für die anstehende Umgestaltung der Industrie-

gesellschaft überkommenen Typs. Die basiert auf der Physik der Mechanik, einer Metallurgie nach Trial & Error sowie den fossilen Brennstoffen; sie ist also eine energiedürstige Form des Wirtschaftens, aus erschöpflichen Beständen zudem. Aus deren Nutzung schöpfen die Staaten das Element leistungslosen Einkommens zumindest teilweise ab, mittels »Royalties« auf die Förderung und mittels Steuern auf den Verbrauch der Energieträger – und teilen den Ertrag schließlich zwischen Produzenten- und Verbraucherstaaten in einer zwar nicht explizit ausgehandelten, aber dennoch klugen Weise auf. Die Industriegesellschaft nach dem Muster des 21. Jahrhunderts hingegen, in die es hineingeht, basiert auf Festkörperphysik, Silizium und auf Energieträgern aus stetig fließenden erneuerbaren Quellen. Ein entsprechendes leistungsloses »Renten«-Einkommen bietet der knappe Raum, in den die Abgase der Verbrennung fossiler Energieträger ausgestoßen werden. Er ist die zentrale fiskalische Basis für den Übergang in diesen Typ von Industriegesellschaft – aber lediglich für die Zeit des Übergangs. Wenn der nämlich einmal geschafft ist, ist die Abgabenbasis gegen null geschrumpft, da die fossilen Brennstoffe im Boden zu bleiben haben; da ist dann kein Platz mehr für die Inanspruchnahme des Kollektivguts »Atmosphäre«.

In ihrem ambitionierten Paket zur Klima-Energiepolitik von 2008/09, welches die EU vor Kopenhagen beschlossen hat und das mit dem Auslaufen der Kyoto-Periode, ab Januar 2013 also, gilt, sind die Rechte für die Emission von Treibhausgasen bei der Erzeugung von Strom und seitens einiger Industrien kostenpflichtig gemacht, wurde die Beendigung einer bislang geübten Subventionspraxis langfristig eingeleitet. Ab 2013 generieren die Staaten daraus erhebliche Einnahmen: Ein Mittel dafür, für die Abschöpfung, ist der EU-weite und Brüssel-unmittelbare Emissionshandel, gestaltet nach dem Downstream-Prinzip. Dieses Prinzips wegen, wegen der Anknüpfung an das europäische Pendant zur Großfeuerungsanlagenverordnung, sind EU-weit bislang lediglich 40% sämtlicher Treibhausgasemissionen von einem klimapolitisch motivierten Preisregime erfasst, in Deutschland sind es immerhin 50%. Der Rest der EU-Emissionen, in Höhe von 60% oder 3 Gt CO_{2eq./a}, aus Millionen von Kleinquellen, steht noch zur Erfassung an. Dafür bedarf es noch eines Instrumentes.

Mit 30 Euro/t gerechnet geht es um ein potentielles Abgabenaufkommen in Höhe von 90 Mrd. Euro/a. Dafür liegt ein verbrauchsteuerlicher Ansatz nahe und wird auch seit zwei Jahrzehnten verfolgt. Trotz vielen Frustrationen und Enttäuschungen durch Blockaden einzelner Mitgliedstaaten will die EU es nun erneut wagen, auch wenn dieser Ansatz weiterhin, auch mit dem Vertrag von Lissabon, in Brüssel der Veto-Option von einzelnen Mitgliedstaaten unterliegt, gleichsam einer konstitutionellen Einladung zur Destruktion seitens einzelner Staaten. Am 13. April 2011 hat die EU-Kommission ihren Entwurf, der mehrere Jahre in der Schublade geschmort hatte, offiziell präsentiert. (COM, 2011, 169/3)

* Dr. Hans-Jochen Luhmann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt Energie GmbH.

Die gegenwärtige Besteuerung von Energieträgern ist durch Zweierlei charakterisiert. (1) Basis ist allein das Volumen (Liter), im Falle des Stroms der Energiegehalt; (2) sie wird nach Energieträgern und diversen Verwendungszwecken deutlich und in unsystematischer Weise differenziert. Die EU will in beiderlei Charakteristika einen Wandel herbeiführen. Eine Differenzierung nach Verwendungszwecken, aber nach zweien nunmehr, soll bestehen bleiben, die Höhe der Belastung der verschiedenen Energieträger aber soll systematisiert werden, soll klaren Kriterien folgen. Die Eigenschaft (1), die Steuerbasis, soll deutlich modifiziert werden. Der ursprüngliche Vorschlag der Europäischen Union von 1992, im Vorfeld der Konferenz von Rio de Janeiro (UNCED) verfolgt, wird wieder aufgegriffen: Die Besteuerung soll in Zukunft eine doppelte Basis haben, sie soll auf zwei Komponenten aufsetzen: sowohl dem Energiegehalt eines Energieträgers als auch den CO₂-Emissionen bei seiner Verbrennung. Das Motiv für diesen Wechsel ist auch global-verhandlungstaktischer Natur und deshalb handelsrechtlich wohlkalkuliert.

In Zukunft soll (im Wesentlichen) nur noch zwischen dem Einsatz im Verkehr einerseits und den restlichen (stationären) Verwendungen andererseits unterschieden werden. Innerhalb dieser beiden Gruppen gilt für die im engeren Sinne »energetische« Komponente in der Energiesteuer, den Energiegehalt des Energieträgers (die nun vollständig einer Besteuerung unterliegen) ein einheitlicher (Mindest-) Steuersatz. Der soll im Verkehrsbereich, nach etlichen Zwischenschritten zum Abbau bestehender Unsystematiken, ab 2018 bei 9,6 Euro/GJ liegen, der Satz für stationäre Verwendungen bei 0,15 Euro/GJ. Diese beiden Sätze spiegeln den Status quo: Im Verkehrsbereich sind dies die Sätze für Diesel und Benzin, die tragenden also in der geltenden Fassung der Energiesteuer-Richtlinie aus dem Jahre 2003; und für stationäre Verwendungen ist der geringste aller Werte genommen, der für gewerbliche Zwecke. Die doppelt so hohen Sätze für private Haushalte und hoheitliche Einrichtungen z.B. werden abgeschafft.

Die zweite Komponente in der Basis der Energiesteuer ist explizit auf CO₂ bezogen und damit, chemisch gesehen, auf den unterschiedlichen Gehalt an Kohlenstoff (C) des jeweiligen Energieträgers. Verbrennung ist Sauerstoff-(O-)Anlagerung, und wenn eine Einheit C verbrennt, dann entsteht zwangsläufig das 3,66-fache an CO₂. Auch diese zweite Komponente ist somit energiebezogen, und das muss sie auch sein, denn andernfalls wäre die Summe beider Komponenten keine Energiesteuer mehr. Was die zweite Komponente anderes leistet, ist die Diskriminierung der drei klassischen Formen von fossilen Energieträgern – fest, flüssig und gasförmig – hinsichtlich der Klimawirkung bei ihrer Verbrennung; der Rest ihres Energiepotentials kommt von ihrem (komplementär) unterschiedlichen Wasserstoffgehalt (H). Entsprechend emittieren sie, bei Verbrennung, unterschiedlich viel CO₂.

Die Steuersätze der zweiten Komponente folgen den spezifischen CO₂-Emissionen. Setzt man als Referenz den flüssigen langkettigen Kohlenwasserstoff Diesel mit 100 an, so liegt Kohle, am nächsten am reinen Kohlenstoff, bei einem Viertel mehr (126) und Erdgas (Methan, CH₄) bei rund 20% weniger (78). In diesem Verhältnis, das nicht exakt dem Verhältnis der C-Gehalte zwischen den drei Energieträgern entspricht – das ist deutlich weniger gespreizt – wird der CO₂-bezogene Anteil der Energiesteuern auf die drei Energieträger in Zukunft gespreizt sein.

Die duale Basierung macht es möglich, hinsichtlich einer möglichen Doppelbelastung von abgabepflichtigen Subjekten eine klare Grenze zu ziehen. Sie lautet: Ein Einsatz von Energieträgern in Verwendungen, die dem Emissionshandel unterliegen, ist hinsichtlich der CO₂-Komponente von der Energiebesteuerung befreit. Damit ist eine klare Komplementarität zwischen ETS- und Nicht-ETS-Bereich der Volkswirtschaft geschaffen, Doppelbesteuerung gibt es nicht.

Haushaltspolitisch sieht die Situation anders aus. Die Finanzverfassung Deutschlands spiegelt nicht die Funktionalität

Tab. 1
Mindestsätze nach ETD-Vorschlag, April 2011, deren Bestandteile sowie Vergleich mit aktuellen Sätzen in Deutschland

Nicht-Verkehr							
Aggregatzustand	Fossiler E-Träger	Steuersatz			Anteile am gesamten Steuersatz in %		aktueller deutscher Steuersatz Euro/GJ
		CO ₂ -Komponente Euro/GJ	Energiekomponente Euro/GJ	insgesamt Euro/GJ	CO ₂	Energie	
Fest	Steinkohle	1,9	0,15	2,05	92,7	7,3	0,33
Flüssig	Heizöl	1,48	0,15	1,63	90,8	9,2	1,73
Gasförmig	Erdgas	1,12	0,15	1,27	88,2	11,8	1,53
Verkehr (ab 2018)							
Flüssig	Benzin	1,9	9,6	11,5	16,5	83,5	19,9
Flüssig	Diesel/Kerosin	1,5	9,6	11,1	13,4	86,6	13,24/19,06
Gasförmig	Erdgas/LPG	1,1	9,6	10,7	10,4	89,6	8,84/26,46

Quelle: Berechnungen des Autors.

verschiedener Typen von Abgaben; dass die Einnahmen aus dem Emissions-Cap faktisch Verbrauchsteuer-Äquivalente sind, wird in der rechtlichen Steuerlehre nicht zur Kenntnis genommen. Und die Bundesländer haben in der zweiten Runde der Föderalismusreform, in der Fragen der Finanzverfassung verhandelt wurden, die Chance, die sich ihnen da geboten hat, nicht rechtzeitig gesehen und also verschenkt. Folge ist, dass die Regeln für die Verteilung des Aufkommens in Art. 106 GG lediglich für die Energiesteuer klar sind, nicht aber für das Aufkommen aus Emissionsrechten. Insofern müsste es im Interesse der deutschen Bundesländer liegen, dass die EU mit ihrem diesmaligen Anlauf Erfolg damit hat, das abgabenpolitische Komplement zum Emissionshandel in Kraft zu setzen. Gelingt dieser Anlauf auf EU-Ebene nämlich nicht, scheitert er dadurch, dass in Deutschland das Thema erneut in einem solchen Maße populistisch diskutiert wird, dass in der Folge die Bundesregierung sich in Brüssel nicht hinsichtlich des zu erwartenden Einsatzes der Veto-Position einiger Mitgliedstaaten engagieren kann, dann wird die EU nach Ersatz suchen; nach einem Ersatz, der funktional äquivalent ist, rechtlich aber dem Einstimmigkeitsgebot nicht unterliegt, das ist der Upstream-Ansatz in EU ETS. Dann hätten die Bundesländer hinsichtlich ihres Anteils am finanziellen Aufkommen das Nachsehen.

Der CO₂-Steuersatz ist im Richtlinien-Entwurf auf 20 Euro/t gesetzt; auf dasjenige Niveau also, auf welches sich der Börsenpreis von CO₂ eingependelt hat. Das hat er allerdings unter dem Eindruck einer Allokation von Emissionsrechten getan, die sich zwischenzeitlich als deutliche Überallokation herausgestellt hat. Verantwortlich dafür ist Zweierlei. (a) Die Überallokation in der zweiten Handelsperiode (Hot Air), die qua Banking in die dritte Periode übertragbar gemacht worden ist. (b) Die Krise des Weltfinanzsystems mit ihren realwirtschaftlichen Rückwirkungen hat die Nachfrage in der dritten Handelsperiode zurückgehen lassen und hat die Marktsituation erheblich entspannt. Mit dem Wert von 20 Euro/t hat sich die Kommission vorsichtig positioniert, auf den rechtlichen Ist-Stand, nicht auf dasjenige Preisniveau, welches ihren eigenen Analysen gemäß erforderlich ist, um die selbstgesetzten Klimaziele erreichen zu können.

Der CO₂-Steuersatz von 20 Euro/t ist in zweierlei Weise qualifiziert bzw. dynamisiert, durch Anpassungsverfahren. (1) ist zum Inflationsausgleich ein automatisches Verfahren vorgesehen (Art. 1, Pkt 4, b). Maßstab soll die Veränderung des EU-weit harmonisierten Indexes der Verbraucherpreise (ohne Energieprodukte und Nahrungsmittel) sein, die Anpassung soll alle drei Jahre stattfinden, erstmals 2016, und durch schlichte Veröffentlichung in Kraft treten. (2) Die Anpassung an die Preisentwicklung unter dem ETS-Regime soll, gemäß Art. 29, alle fünf Jahre, auf Basis eines Berichts der Kommission, vorgenommen werden, aber im Rahmen eines ordentlichen Verfahrens mit Einstimmig-

keitserfordernis, auf Basis eines Vorschlags, den die Kommission zu machen verpflichtet ist.

Für die Wirtschaftssubjekte relevant ist allein der in Summe resultierende Steuersatz auf Energieträger; das gilt zumindest im Bereich außerhalb des Emissionshandels. Für dessen beispielhafte Berechnung ist die Verwendung in und außerhalb des Verkehrs zu unterscheiden. Außerdem ist daran zu erinnern, dass die Energiesteuersätze in Deutschland in der Regel deutlich, insbesondere im Verkehrsbereich, oberhalb der Mindeststeuersätze liegen, abgestellt wird hier auf die Struktur, die europaweit angestrebt wird. Allein bei Kohle und leichtem Heizöl liegt Deutschland im EU-weiten Vergleich im unteren Drittel der Besteuerung, was also erhebliche Potenziale birgt, zumal hier die Einsparpotenziale sehr groß sind. Dann gilt das Folgende. Im Nicht-Verkehrsbereich liegt die Gesamtbesteuerung bei 1,3 bis 2 Euro/GJ und ist zu etwa 90% vom CO₂-Anteil bestimmt. Im Verkehrsbereich kommt man auf etwa fünffach höhere Sätze (10,7 bis 11,5 Euro/GJ) als im Bereich stationärer Verwendung. Sie sind, anders als dort, nur marginal CO₂-bestimmt, nur zu 10 bis 16%. Im Verhältnis zum aktuell geltenden Niveau der Energieverbrauchsbesteuerung in Deutschland gilt:

Ein Anpassungsbedarf ergibt sich lediglich in zwei Feldern: (a) im stationären Bereich bei Kohle; und (b), im Verkehrsbereich, bei Erdgas (und evtl. Flüssiggas), aber vor allem bei Diesel. Denn Diesel wird mit rund 16% höher als Benzin zu besteuern sein – dank erfolgreicher Lobbyarbeit aus deutschen Autohäusern jedoch erst ab 2023. Das aber hat einen anderen Grund. Die konsequente Besteuerung nach dem Energiegehalt hat zur Folge, dass das Verhältnis der Mindeststeuersätze auf Benzin und Diesel naturwissenschaftlich bestimmt ist: Der Satz für Diesel (pro Liter) liegt etwa 8% höher als der auf Benzin. Ab 2023 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, dieses Verhältnis auch in ihren faktischen Steuersätzen zur Geltung zu bringen. Damit hat die steuerliche Privilegierung des Diesels zu fallen.

Die quantitative Bedeutung des CO₂-Steuerelements ist, das zeigt sich nun in der Betrachtung der dualen Besteuerungsbasis deutlich, relativ gering. Sollte im Verkehrsbereich Gleichheit der beiden Anteile, der reinen Energiebesteuerung und der CO₂-Besteuerung, erreicht werden, so müsste der CO₂-Steuersatz auf 100 Euro/t CO₂ (Benzin) bis 170 Euro/t CO₂ (Erdgas) steigen – das sind Größenordnungen, die in der Diskussion um den Emissionshandel bis 2050, um einen Wandel hin zu einer »Low Carbon Society«, einer postfossilen Industriegesellschaft, kaum erwartet werden. Da wird von einem erforderlichen Niveau der CO₂-Preise in der Größenordnung von kurzfristig (2020) 30 und bis 2050 von 70 oder 100 Euro/t ausgegangen.

Insgesamt mag man sich fragen: Weshalb eine so komplizierte, zweigliedrige Metrik als Basis für eine Energiesteu-

er? Weshalb die Differenzierung, wenn doch letztlich alles in einem resultierenden Steuersatz auf Energie auszudrücken ist? Der Grund ist handelspolitischer Natur. »Kopenhagen« hat gezeigt: Europa muss vorgehen können. Um sich gegen unfaire Konkurrenz zu schützen, muss es steuerlich an der Grenze differenzieren können. »Border Adjustment« lautet das Stichwort. Beim Emissionshandel ist das handelsrechtlich unproblematisch. Bei Produktsteuern ist das nur legitim, wenn es aus Umweltgründen geschieht. Deswegen muss das CO₂-Element getrennt ausgewiesen und zudem das markante Element einer Besteuerung von Energieträgern im EU-Raum sein.