

Rappen, Hermann

Article — Published Version

## Die Kfz-Steuer: Ein Relikt?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Rappen, Hermann (2006) : Die Kfz-Steuer: Ein Relikt?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 86, Iss. 6, pp. 382-390, <https://doi.org/10.1007/s10273-006-0525-9>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42705>

### 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.*

Hermann Rappen

## Die Kfz-Steuer – ein Relikt?

*Die Überlastung des Straßennetzes, die anhaltende Unterfinanzierung des Bundesverkehrswegeplans und die ökologischen Probleme des wachsenden Verkehrs erfordern eine grundlegende Reform der Bereitstellung und Finanzierung des Straßenwegenetzes. Die Lösung dieser Probleme wird vielfach in einer nutzungsabhängigen Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur gesehen. Welche Konsequenzen ergäben sich aus einem solchen Systemwechsel für die Kfz-Steuer? Sollte sie unverändert beibehalten, reformiert oder gar abgeschafft werden?*

Das bundesdeutsche Straßenverkehrsnetz gerät an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit. Eine Diskrepanz zwischen der Entwicklung der Gesamtfahrleistungen (Nachfrage) und des Nettoanlagevermögens (Kapazität) zeichnete sich bereits Anfang der siebziger Jahre ab, wurde aber spätestens 1990 unübersehbar. Dieses Missverhältnis wurde infolge der deutschen Einigung noch krasser, da den sprunghaft ansteigenden Fahrleistungen in Ostdeutschland eine völlig unzureichende regionale Infrastrukturausstattung gegenüberstand (Schaubild 1). Die Verkehrszählung 2000 ergab, dass etwa ein Zehntel der erfassten Bundesautobahnabschnitte eine Verkehrsstärke von mehr als 80 000 Fahrzeugen pro Tag aufweisen und damit als hoch belastet gelten; 1975 betrug der Anteil der überlasteten Autobahnabschnitte nur 0,1%.<sup>1</sup> Die Staukosten (Zeitverlust und erhöhter Kraftstoffverbrauch) werden auf 25 (Institut für Verkehrswissenschaft Köln) bis 100 Mrd. Euro p.a. (BMW AG) geschätzt.<sup>2</sup>

Eine durchgreifende Besserung der Situation ist nicht in Sicht, eher eine Zunahme der Verkehrsprobleme. Der Bundesverkehrswegeplan 2003 geht davon aus, dass der Personen- und der Güterverkehr bis 2015 gegenüber 1997 um 20 bzw. 64% zunehmen wird.<sup>3</sup> Es wird hieraus ein jährlicher Investitionsbedarf für die Bundesverkehrswege (Straße, Schiene, Wasser) von etwa 10 Mrd. Euro für den Zeitraum von 2001 bis 2015 abgeleitet, dem aber getätigte und geplante Investitionen von nur 8,7 Mrd. Euro p.a. für den Finanzplanungszeitraum 2004 bis 2008 gegenüberstehen.<sup>4</sup>

Das Nonaffektationsprinzip der Steuerfinanzierung ist zumindest mitverantwortlich für die skizzierten

infrastrukturellen Engpässe und die unzureichenden Maßnahmen zu ihrer Beseitigung. Kfz-Steuer und Mineralölsteuer wird zwar Beitragscharakter unterstellt, aber ihr Aufkommen dient primär der Finanzierung der öffentlichen Haushalte insgesamt. Es kann deshalb nicht überraschen, dass insbesondere in Zeiten knapper öffentlicher Kassen das Straßenwesen unterfinanziert ist. Die unzureichende Anlastung der Infrastrukturkosten und der sozialen Kosten (z.B. Staukosten, Umweltschäden) bei ihren Verursachern führt zudem zu einer übermäßigen Inanspruchnahme des vorhandenen Straßennetzes und provoziert überzogene Forderungen nach seinem Ausbau.<sup>5</sup>

Eine Lösung der skizzierten Finanzierungs- und Effizienzprobleme wird vielfach in einer nutzungsabhängigen Finanzierung des Straßennetzes gesehen. Die Umlegung der fahrleistungsunabhängigen Kfz- auf die Mineralölsteuer wurde bereits Mitte der siebziger Jahre gefordert.<sup>6</sup> Sie wurde seitdem immer wieder diskutiert und geprüft,<sup>7</sup> aber nicht durchgeführt. EU-Kommission<sup>8</sup> und die so genannte Pällmann-Kommission<sup>9</sup> erheben mittlerweile weitergehende Forderungen. Sie

<sup>1</sup> Vgl. Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Horst Friedrich (Bayreuth), Joachim Günther (Plauen), Birgit Homburger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 15/3747 –, Drucksache 15/3935 vom 18.10.2004, S. 4.

<sup>2</sup> Die erhebliche Bandbreite ist auf konzeptionelle Unterschiede in den Studien zurückzuführen. Vgl. Deutscher Bundestag, a.a.O., S. 4 f.

<sup>3</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Bundesverkehrswegeplan 2003, Grundlagen für die Zukunft der Mobilität in Deutschland, Berlin 2003, S. 11.

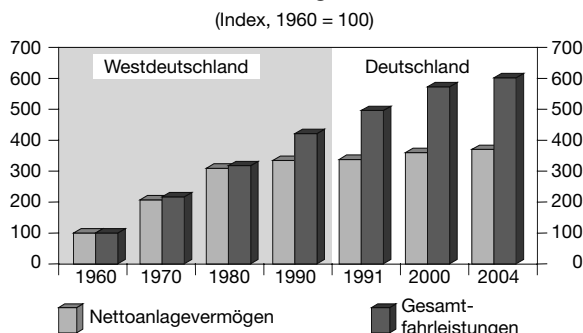
<sup>4</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Finanzplan des Bundes 2004 bis 2008, Berlin 2005, S. 51.

<sup>5</sup> Vgl. P. Klemmer: Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur – Bericht der Pällmann-Kommission; in: WIRTSCHAFTSDIENST, 80 Jg. (2000), H. 11, S. 651; K. Löbbe et al.: Der Standort Deutschland im internationalen Vergleich. Zur Lage der Wettbewerbsfähigkeit. Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, H. 39, Essen 2002, S. 288 ff.

<sup>6</sup> Vgl. L. Schemmel: Reform der Kraftverkehrsbesteuerung, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, H. 34, Wiesbaden 1976, S. 26 ff.

*Hermann Rappen, 51, Dipl.-Ökonom, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung in Essen.*

**Schaubild 1**  
**Nettoanlagevermögen „Straßen und Brücken“ und**  
**Gesamtfahrleistungen, 1960-2004**



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (Hrsg.): Verkehr in Zahlen 2001/2002, 30. Jg., Erweiterte Ausgabe, Hamburg 2001. Dasselbe: Verkehr in Zahlen 2005/2006, 34. Jg., Erweiterte Ausgabe, Hamburg 2005.

streben den Übergang von der steuer- zur nutzerfinanzierten Verkehrsinfrastruktur an. Die streckenbezogene Autobahn-Maut für Lkw wurde 2005 eingeführt; die Ausweitung auf Pkw wird seit kurzem diskutiert.<sup>10</sup> Die Konferenz der Verkehrsminister der Länder lehnte allerdings noch im Herbst 2005 sowohl eine streckenbezogene Maut als auch eine Vignette für Pkw ab. Sie forderte stattdessen, dass der Bund zusätzliche Mittel in Höhe von jährlich ca. 3,5 Mrd. Euro aus dem Aufkommen der Mineralölsteuer für den Straßenbau mobilisieren soll.<sup>11</sup> Diese Maßnahme löste zwar kurz- und mittelfristig ein Finanzierungsproblem, ersetzte aber nicht den notwendigen Übergang zu einer nutzungsabhängigen Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur.

Somit stellt sich zwangsläufig die Frage nach der Zukunft der Kfz-Steuer. Sie wird im Folgenden zunächst qualitativ und quantitativ in das System der Verkehrsabgaben eingeordnet. Anschließend wird untersucht, ob die vorgelegten Reformmodelle einer nutzungs- oder nutzerfinanzierten Verkehrsinfrastruktur die Kfz-Steuer wirklich obsolet machen und wenn

**Übersicht 1**  
**Das System der verkehrsspezifischen Abgaben**  
**in Deutschland**

	Anknüpfungspunkte	Beispiele
Infrastruktur	Erstellung	Anliegerbeiträge
	Nutzung	Maut, Vignetten, Elektronische Gebührensysteme, Parkgebühren
Kraftfahrzeug	Zulassung	Anmeldegebühren
	Haltung	Kfz-Steuer
Betrieb	Treibstoff	Mineralölsteuer (einschließlich Ökosteuern)

nein, wie diese gegebenenfalls reformiert werden müsste. Es wird gezeigt, dass die Kfz-Steuer auch in Zukunft ein unverzichtbarer Bestandteil der Verkehrsfinanzierung ist.

### Die Kfz-Steuer im System der Verkehrsabgaben

Abgaben und Entgelte im Bereich des Straßenverkehrs knüpfen an die Erstellung und Nutzung der Infrastruktur, die Haltung von Kraftfahrzeugen sowie deren Betrieb an (vgl. Übersicht 1). Erschließungsbeiträge werden von Grundstückseigentümern bei der erstmaligen Herstellung von Straßen erhoben. Straßenausbaubeiträge sind zu entrichten, wenn es um die grundlegende Erneuerung einer Straße oder um Verbesserungsmaßnahmen geht. Die Festsetzung dieser Beiträge folgt dem Prinzip der kostenmäßigen Äquivalenz, wobei nur ganze Gruppen als Nutznießer identifiziert und gegebenenfalls ausgeschlossen werden können. Die Zurechnung auf Einzelne erfolgt deshalb über so genannte Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe (z.B. Frontmetermaßstäbe). Den Erschließungs- und Ausbaubeiträgen kommt gesamtstaatlich keine große Bedeutung zu: Ihr Anteil am Aufkommen der Verkehrsabgaben ist mit 2,2% (2003) gering (vgl. Tabelle 1). Die Gemeinden bestreiten allerdings etwa 18% ihrer Ausgaben für die Gemeindestraßen mit Hilfe dieser Beiträge.

<sup>7</sup> Vgl. H.-J. Fiederer, Stefan Weil: Umlage der Kfz-Steuer auf die Mineralölsteuer: Ein Steuerreformvorschlag auf dem Prüfstand. Gutachten im Auftrage des Bundesministeriums für Wirtschaft, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen, Forschungsberichte Serie A Nr. 60, Tübingen 1996; vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung: Die Auswirkungen des Gesetzes zur stärkeren Berücksichtigung der Schadstoffemissionen bei der Besteuerung von Pkw, Forschungsbericht 16/02 des Bundesministers der Finanzen, RWI-Projektberichte, Essen 2004.

<sup>8</sup> Europäische Kommission: Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung: Ein abgestuftes Konzept für einen Gemeinschaftsrahmen für Verkehrsinfrastrukturgebühren in der EU. Weißbuch, Brüssel, 22. Juli 1999.

<sup>9</sup> Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung: Schlussbericht, 5. September 2000.

<sup>10</sup> Für die wissenschaftliche Diskussion in Deutschland vgl. beispielsweise Wissenschaftlicher Beirat für Verkehr beim Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Privatfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur, Gutachten vom März 2005; in: Internationales Verkehrswesen, 57. Jg. (2005), H. 7/8, S. 307; K.-H. Hartwig, T. Marner: Maut für alle? – Straßenbenutzungsgebühren auch für Pkw; in: WIRTSCHAFTSDIENST, 85. Jg. (2005) H. 2, S. 102 ff. Für die politische Diskussion vgl. Maut für Pkw? Politiker aller Parteien dafür, in: Hamburger Abendblatt vom 10. Januar 2005; PKW-Maut weiter ein Thema, in: Stuttgarter Zeitung vom 1.9.2005.

<sup>11</sup> Hintergrund dieser Entscheidung ist die Vorlage einer Arbeitsgruppe, die im Frühjahr eingesetzt wurde, um Möglichkeiten einer nutzerbezogenen Verkehrsinfrastrukturfinanzierung zu prüfen. Vgl. Landtag von Baden-Württemberg: Neue Wege und Systemwechsel bei der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur, Drucksache 13/4485 vom 22.6.2005, S. 5.

**Tabelle 1**  
**Verkehrsabgaben in Deutschland 2003 und 2005**

Verkehrsabgabe	2003		2005	
	in Mio. Euro	in % der Verkehrs- abgaben <sup>1</sup>	in Mio. Euro	in % der Verkehrs- abgaben <sup>1</sup>
Anliegerbeiträge	1 155,7 <sup>a</sup>	2,4	k.A.	k.A.
Eurovignette/ Lkw-Maut <sup>2</sup>	298,4 <sup>b</sup>	0,6	3 000,0 <sup>b</sup>	6,4
Kfz-Steuer	7 335,6 <sup>c</sup>	15,5	8 673,0	18,6
Mineralölsteuer	38 396,1 <sup>d</sup>	81,4	35 026,8 <sup>d</sup>	75,0
Insgesamt	43 634,2	100,0	46 699,8	100,0

<sup>1</sup> Eigene Berechnungen. <sup>2</sup> Ab 2005 Lkw-Maut.

<sup>a</sup> Statistisches Bundesamt: Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte 2003, Fachserie 14, Reihe 3.3, Wiesbaden 2005. <sup>b</sup> Bundesministerium der Finanzen: Jahresrechnung 2003, Berlin 2003, S. 775. <sup>c</sup> Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 2006, Berlin 2006, S. 288. <sup>d</sup> Steuersoll nach Angaben des Statistischen Bundesamtes: /daten1/stba/html/basis/d/fist/fistab3.php, aktualisiert am 2. März 2006.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und des Bundesministeriums der Finanzen.

Während Beiträge für die Möglichkeit der Nutzung erhoben werden, stellen Gebührensysteme auf die tatsächliche Inanspruchnahme der Infrastruktur ab. Die Eurovignette wurde 1995 für Lkws ab 12 t als zeitbezogene und emissionsorientierte Autobahngebühr eingeführt,<sup>12</sup> die vor allem auch die ausländischen Nutzer an den Infrastrukturkosten beteiligen wollte. Das Aufkommen der Eurovignette fiel 2003 mit 298,4 Mio. Euro um etwa ein Drittel geringer aus als noch 2002,<sup>13</sup> da sie wegen der geplanten Einführung der Lkw-Maut Ende August dieses Jahres auslief. Die 2005 eingeführte, streckenbezogene Lkw-Maut – gestaffelt nach Achsenzahl und Schadstoffklassen – realisiert erstmalig eine kostenmäßige individuelle Äquivalenz, indem die Maut sich an den tatsächlichen Wegekosten orientiert.<sup>14</sup> Sie setzt aber mit von der Schadstoffklasse abhängigen Mautsätzen auch Anreize, Emissionen zu reduzieren.<sup>15</sup> Man erwartete im Jahr ihrer Einführung

ein Bruttoaufkommen von 3 Mrd. Euro, dem ein kalkulierter Erhebungsaufwand von 542 Mio. Euro bzw. 18% des Aufkommens gegenübersteht.<sup>16</sup> Der Lkw-Maut kommt damit eine erheblich größere fiskalische Bedeutung zu als der Vignette. Die Nettoeinnahmen werden zweckgebunden für Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur eingesetzt und zwar überwiegend für den Bundesfernstraßenbau.

Der Kfz-Steuer unterliegt die Haltung eines Kraftfahrzeuges. Ihr Tarif knüpft an technische Merkmale der Fahrzeuge (Hubraum, Gesamtgewicht) an. Dies machte man sich im Rahmen der emissionsorientierten Kfz-Steuerreform (Einführung von Schadstoffklassen) zunutze. Die Kfz-Steuer wird heute vor allem als Beitragssteuer gesehen, obwohl keine Zweckbindung besteht. Tatsächlich darf nur derjenige Kfz-Halter das Straßenverkehrsnetz in Anspruch nehmen, der diese Abgabe geleistet hat. Das Aufkommen der Kfz-Steuer belief sich 2003 auf 7,3 Mrd. Euro bzw. auf 14% der Verkehrsabgaben, in 2005 bereits auf 8,7 Mrd. Euro bzw. 18,6% als Folge des Auslaufens von Steuervergünstigungen. Es steht den Ländern zu, die allerdings – mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen – ihre Gemeinden über den kommunalen Finanzausgleich an den Einnahmen beteiligen. Die Erhebung ist vergleichsweise aufwändig: Die Verwaltungskosten beliefen sich Mitte der neunziger Jahre auf 2,9% des Steueraufkommens;<sup>17</sup> Erhebungen des Bundesfinanzministeriums bezifferten sie 2002 auf 2,6%.<sup>18</sup>

Die Mineralölsteuer knüpft als Mengensteuer an den Verbrauch von Kraft- und Heizstoff an. Sie stellt als einzige Steuer einen Zusammenhang zur Fahrleistung her, wenngleich der Kraftstoffverbrauch auch von anderen Faktoren (individuelles Fahrverhalten, räumlichen Gegebenheiten, Fahrzeugtechnik) beeinflusst wird. Das Straßenbaufinanzierungsgesetz sieht eine Zweckbindung der Hälfte von Teilen des Aufkommens für den Straßenbau vor. Die Haushaltsgesetze enthielten indes seit 1971 die Bestimmung, dass diese zweckgebundenen Mittel auch für andere verkehrspolitische Zwecke im Bereich des Bundesministeriums für Verkehr verwendet werden durften. Ein Teil des Aufkommens früherer Steuererhöhungen (so genannte Gemeindepfennige) wird zweckgebunden zur Finanzierung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes eingesetzt. Die Zuweisungen des Bundes an die Länder als Folge der Regionalisierung des Schienenper-

<sup>12</sup> Grundlage hierfür war die Richtlinie der Europäischen Union 93/89/EWG v. 25.10.93.

<sup>13</sup> Bundesministerium der Finanzen: Jahresrechnung 2003, Berlin 2004, S. 775, und dasselbe: Jahresrechnung 2002, Berlin 2003, S. 823.

<sup>14</sup> Vgl. hierzu das Gutachten vom Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung Universität Karlsruhe (TH), Prognos AG: Wegekostenrechnung für das Bundesfernstraßennetz unter Berücksichtigung der Vorbereitung einer streckenbezogenen Autobahnbenutzungsgebühr, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (FE-Nr. 96.693/2001), Basel/Karlsruhe 2002.

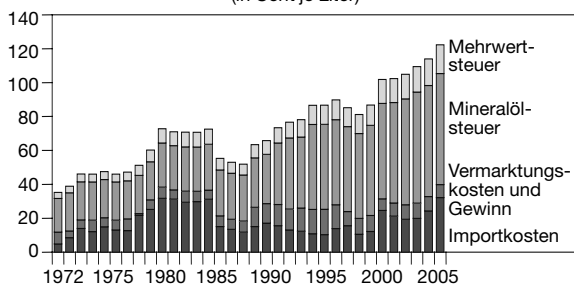
<sup>15</sup> Vgl. § 1 Mautsätze, Verordnung zur Festsetzung der Höhe der Autobahnmaut für schwere Nutzfahrzeuge vom 24. Juni 2003, in: BGBl I 2003, 1001.

<sup>16</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Bundeshaushaltsplan 2005, Einzelplan 12, Allgemeine Bewilligungen, Titelgruppe 05.

<sup>17</sup> Vgl. H. D. von Loeffelholz, H. Rappen: Ermittlung von Tax Compliance Cost; in: BMF-Monatsberichte 7/2003, S. 84 ff.

<sup>18</sup> Vgl. Information des Bundesministeriums der Finanzen: Organisation und Automation der Steuerverwaltung in den Ländern, Kosten für Festsetzung und Erhebung der Kfz-Steuer, Berlin, 10. Juni 2002.

**Schaubild 2**  
**Zusammensetzung des Preises für Superbenzin<sup>1</sup>**  
**1972-2005**  
(in Cent je Liter)



<sup>1</sup> Ab 1989 Mineralölsteuer für Benzin bleibfrei.

Quelle: Angaben von Mineralölwirtschaftsverband e.V. <http://www.mwv.de/Preiszusammensetzung.html>.

sonennahverkehrs werden ebenfalls aus dem Mineralölsteueraufkommen finanziert. Die Mineralölsteuer wurde darüber hinaus zu einer zentralen Umweltsteuer entwickelt,<sup>19</sup> indem Steuersatzerhöhungen (Ökosteuern) und -spreizungen (verbleites/unverbleites Benzin) als umweltpolitisches Lenkungsinstrument eingesetzt werden.

Die Reform oder die Abschaffung der Kfz-Steuer steht im Mittelpunkt der Empfehlungen zur Neugestaltung der Verkehrsabgaben. Die Reformvorschläge zielen dabei auf eine Senkung der Kosten der Steuererhebung, die Herstellung fiskalischer Äquivalenz sowie die Erzielung ökologischer Lenkungswirkungen ab. Im Folgenden werden die zwei wichtigsten Alternativen zur Kfz-Steuer erörtert: die schon seit längerem diskutierte Umlegung der Kfz- auf die Mineralölsteuer sowie die Einführung einer Maut. Reformvorschläge beziehen sich neuerdings auch auf eine Neuordnung der Steuerkompetenzen im Rahmen einer Föderalismusreform.

#### **Umlegung der Kraftfahrzeugsteuer auf die Mineralölsteuer**

Die Mineralölsteuer beeinflusst im Zusammenspiel mit den Import- und den Vermarktungskosten sowie der Mehrwertsteuer die variablen Kosten der Fahrzeugnutzung (vgl. Schaubild 2). Ihr Anteil am Tankstellenpreis für Superbenzin lag im Durchschnitt des Jahres 2005 bei 53,6% und damit trotz mehrfacher Steuererhöhungen auf Grund der gestiegenen Importkosten 2,9 Prozentpunkte niedriger als 1972. Die fiskalische Gesamtbelastung hat allerdings im gleichen Zeitraum

wegen gestiegener Preise und Erhöhungen der Mehrwertsteuer zugenommen: Der Anteil der Abgaben am Tankstellenpreis stieg von 66,5% auf 67,4%. Eine Umlegung der Kfz- auf die Mineralölsteuer hätte einen weiteren Anstieg der Preise und der fiskalischen Gesamtbelastung zur Folge, die beide bereits heute zu den höchsten in Europa zählen. Berechnungen für das Jahr 2004 ergeben folgendes Bild: Das Kfz-Steueraufkommen von 7,7 Mrd. Euro müsste einem Kraftstoffverbrauch von 70 Mrd. l angelastet werden. Unter Beibehaltung der Steuersatzdifferenzen für Vergaser- und Dieselmotoren ergäbe sich eine Anhebung der Steuersätze um jeweils 110,47 Euro/1000 Liter oder 11,1 Cent je Liter. Dies entspräche einer Steuererhöhung für Benzin um 16,9% und für Diesel um 23,5%. Im Falle einer steuerlichen Gleichbehandlung von Benzin und Diesel müsste der Steuersatz für Benzin nur um 2 Cent pro Liter bzw. 3,1%, der für Dieselmotoren aber um 20,4 Cent pro Liter bzw. 43,5% angehoben werden.<sup>20</sup>

Mit einer Umlegung würde sichergestellt, dass wer mehr fährt, auch mehr zahlt. Wenigfahrer würden indes wegen des Wegfalls der Kfz-Steuer nur noch unzureichend an den Vorhaltekosten bzw. den fixen Kosten des Straßennetzes beteiligt. Es ist zudem mit Blick auf die fiskalische Äquivalenz zu fragen, wie eng der Zusammenhang zwischen fahrleistungsabhängigen Infrastrukturkosten und Kraftstoffverbrauch wirklich ist. Kraftfahrzeuge wie Straßen stellen nämlich keine homogenen Güter dar. Die Differenzierung der Steuersätze nach Kraftfahrzeugtyp ließe sich bestenfalls mit einem erheblichen Aufwand umsetzen.<sup>21</sup> Ihre Differenzierung nach Raum und Zeit oder nach der Inanspruchnahme des Straßentyps (Autobahn, Gemeindestraße) ist ebenfalls unpraktikabel.<sup>22</sup> So wurden räumlich differenzierte Steuersätze bereits in den sechziger Jahren erörtert und verworfen.<sup>23</sup> Hinzu kommt, dass auch die individuellen Möglichkeiten zur Steuerausweichung (Kauf verbrauchsärmerer Fahrzeuge, Tanktourismus, Bildung von Mitfahrge-

<sup>20</sup> Eigene Berechnungen nach Angaben des Kraftstoffverbrauchs von H. Kuhfeld, U. Kunert: Fahrleistungen der Kraftfahrzeuge im Jahre 2004 so hoch wie nie, in: DIW-Wochenbericht, 72. Jg. (2005), Nr. 37, S. 532 f.

<sup>21</sup> Die Vorschläge hierfür reichen von technischen Lösungen gestützt auf die Tankvorrichtungen (Zapfsäulen/Tanköffnungen) bis hin zu einem jährlichen Mineralölsteuerabgleich. Vgl. E. Hofmann, K. Wehrt: Die Reform der Kfz-Steuer – wirtschaftspolitisch betrachtet; in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 63. Jg. (1992), S. 267 f.

<sup>22</sup> Hier ist allerdings anzumerken, dass die Nutzung innerstädtischer Straßen einen höheren Kraftstoffverbrauch verursacht als Fahrten auf der Autobahn.

<sup>23</sup> Vgl. Ministry of Transport: Road Pricing: The Economic and Technical Possibilities, Report of a Panel set up by the Ministry of Transport, Her Majesty's Stationery Office, London 1964, S. 10 ff.

<sup>19</sup> Vgl. auch W. Puwein: Verkehrspolitische Instrumente für einen nachhaltigen Kraftfahrzeugverkehr; in: WIFO Monatsberichte, 12/2005, S. 860.

**Tabelle 2**  
**Personale Verteilungswirkungen der Umlegung der Kfz-Steuer auf die Mineralölsteuer**  
**nach Einkommensschichten 2003**

Dezil <sup>1</sup>	Haushaltsnetto- einkommen (HNE)	Mehrbelastungen		Entlastung durch Wegfall der Kfz- Steuer	Saldo der Be- und Entlastungen		Nachrichtlich: Grad der Motorisierung
		Mineralölsteuer	Indirekte Belastung <sup>2</sup>		in % des Haushalts- nettoeinkommens		
in Euro pro Jahr							
1	9 917	52,8	-10,3	-48,2	-5,6	-0,1	39
2	15 331	87,5	-13,4	-79,3	-5,2	0,1	58
3	19 524	117,2	-16,2	-113,3	-12,3	-0,1	71
4	23 765	145,2	-18,7	-126,0	-0,5	0,0	78
5	27 894	166,7	-21,5	-144,4	0,7	0,0	84
6	31 805	178,2	-24,1	-148,7	5,4	0,0	88
7	37 270	204,6	-26,7	-165,7	12,3	0,0	91
8	43 135	217,8	-30,0	-191,2	-3,3	0,0	93
9	52 025	234,3	-33,5	-182,7	18,2	0,0	94
10	79 301	247,5	-39,8	-216,7	-8,9	0,0	95
Insgesamt	33 995	165,0	-23,4	-141,6	0,0	0,0	79

<sup>1</sup> Jedes Dezil enthält ein Zehntel (rund 3,8 Mio.) aller Haushalte der Einkommens- und Verbraucherstichprobe. Schichtungsmerkmal ist das Haushaltsnettoeinkommen pro Verbrauchereinheit (modifizierte OECD-Skala mit den Gewichten 1 für die Bezugsperson, 0,5 für weitere Personen ab 14 Jahre und 0,3 für jede Person unter 14 Jahren). <sup>2</sup> Unterstellt wird eine Überwälzung aller Mehrbelastungen des Unternehmenssektors auf die Verbraucher im Inland.

Quelle: Aktualisierte Berechnungen von B. Fritzsche nach Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung: Die Auswirkung des Gesetzes zur stärkeren Berücksichtigung der Schadstoffemissionen bei der Besteuerung von Pkw. Forschungsprojekt 16/02 des Bundesministers der Finanzen, Essen 2004, S. 110.

meinschaften etc.) über die persönliche Steuerzahllast entscheiden.

Die kurzfristige Preiselastizität der Kraftstoffnachfrage wird auf -0,1 bis -0,3 geschätzt, ist also unelastisch.<sup>24</sup> D.h., Kraftfahrer verfügen über keine oder zumindest aus ihrer Sicht nicht ausreichend attraktive Alternativen. Die Be- und Entlastungswirkungen einer Umlegung gingen dabei zunächst nicht über 0,1% des Haushaltseinkommens hinaus (vgl. Tabelle 2). Sie wäre also zumindest kurzfristig nahezu verteilungsneutral. Es ist indes zu bedenken, dass die Möglichkeiten der Kraftfahrer der Steuer auszuweichen im Zeitablauf zunehmen und zwar durchaus gewollt. Einschränkungen im Freizeitverkehr dürften Fahrleistungen und Kraftstoffverbrauch verringern; Ersatzbeschaffungen mittelfristig den Flottenverbrauch auf Grund des technischen Fortschritts reduzieren. Langfristig wäre auch mit einer Optimierung der Wohn- und Betriebsstandorte und damit einer weiteren Reduzierung der Fahrleistungen zu rechnen. Es ist davon auszugehen, dass einkommensstarke Haushalte eher in der Lage sind, in verbrauchsärmere Fahrzeuge oder einen Umzug zu

investieren. Auf längere Sicht kann man deshalb nicht mehr ohne weiteres Verteilungsneutralität unterstellen.

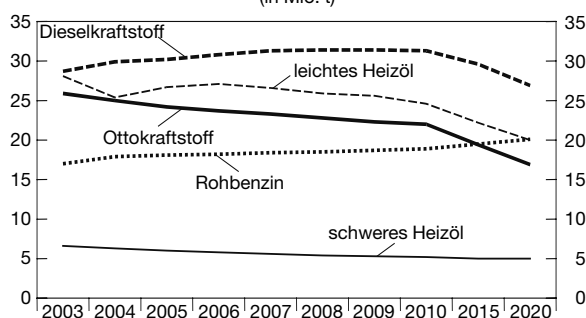
Der absehbare Rückgang der Fahrleistungen und/oder des Kraftstoffverbrauchs ist verkehrs-, energie- und umweltpolitisch durchaus erwünscht. Er verringert vor allem die CO<sub>2</sub>-Emissionen. Für die übrigen Schadstoffemissionen (z.B. Stickoxide, Kohlenmonoxyd, Nicht-Methan-Kohlenwasserstoffe) sind neben dem Kraftstoffverbrauch, weitere Einflussfaktoren von Bedeutung.<sup>25</sup> Es ist hier sinnvoller die Emission direkt zu besteuern oder die Verwendung von Rückhaltetechnologien positiv oder negativ zu sanktionieren. Erstere Möglichkeit scheidet derzeit aus technischen Gründen noch aus. Die Kfz-Steuer bietet dagegen die Möglichkeit an der modelltypischen Emissionskonzentration anzuknüpfen (z.B. Einführung des Katalysators).<sup>26</sup> Der Bundesrat vertrat deshalb anlässlich der Erörterungen über die emissionsorientierten Kfz-Steuerreform von 1997 die Auffassung, dass die Kfz-Steuer nicht durch die Mineralölsteuer als ökologisches Lenkungsinstrument ersetzt werden könne.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Vgl. beispielsweise H. Güntensperger: Die Nachfrage nach Pkw und Kraftstoffen im Individualstraßenverkehr – eine ökonomische Analyse für die Bundesrepublik Deutschland, München 1993; M. Wenke: Zur Elastizität der Kraftstoffnachfrage bei unterschiedlich spezifizierten Nachfragefunktionen und asymmetrischen Verbraucherreaktionen; in: RWI-Mitteilungen, 45. Jg. (1994), S. 39 ff.; Ch. Schütte: Road-Pricing in der Praxis. Ein konkretes Preiskonzept für Deutschland, Berlin 1998, S. 138 f.

<sup>25</sup> Vgl. hierzu auch die Messergebnisse für die straßenverkehrsbedingten Schadstoffemissionen in Thüringen. Thüringer Landesanstalt für Umwelt und Geologie: Umweltdaten 2005. Straßenverkehrsbedingte Emissionen. [www.tlug-jena.de/start/umweltdaten2005/ub2005/-inhalt/luft/ub2005\\_strassenverk.pdf](http://www.tlug-jena.de/start/umweltdaten2005/ub2005/-inhalt/luft/ub2005_strassenverk.pdf)

<sup>26</sup> Vgl. auch M. Meyer-Renschhausen, O. von dem Hagen: Verminderung der Kfz-Emissionen durch ökologische Steuern; in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 11. Jg. (1998), H. 2, S. 223 f.

**Schaubild 3**  
**Verbrauch von Kraftstoffen 2003-2020**  
(in Mio. t)



Quelle: Nach Angaben des Mineralölwirtschaftsverbands e.V.: MWV-Prognose 2020 für die Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 2005.

Das Mineralölsteueraufkommen fiel allerdings geringer aus als bei Verhaltenskonstanz. Dabei schrumpft der Mineralölverbrauch ohnehin (vgl. Schaubild 3). Ein Ausgleich schafft hier auch nicht die Mehrwertsteuer, die kumulativ auf die Mineralölsteuer als Preisbestandteil erhoben wird. Die Nachfrage der privaten Haushalte nach anderen Gütern und Dienstleistungen sinkt, sofern sie den gestiegenen Preisen für Benzin und Diesel nicht ausweichen können. Kostensteigerungen im gewerblichen Güterverkehr und in der Produktion, insbesondere im Falle einer steuerlichen Gleichbehandlung von Benzin und Diesel, führen zudem zu steigenden Preisen oder sinkenden Gewinnen. Es ist also mit kontraktiven gesamtwirtschaftlichen Wirkungen zu rechnen. Eine einmalige „aufkommensneutrale“ Erhöhung der Mineralölsteuer dürfte also wegen der zu erwartenden Ausweichreaktionen der Kraftfahrer sowie der Preis- und Einkommenswirkungen den Wegfall der Kfz-Steuer nicht kompensieren können.<sup>28</sup> Daran ändert auch der Wegfall der vergleichsweise hohen Erhebungskosten der Kfz-Steuer nichts.

Eine Umlegung der Kfz-Steuer auf die Mineralölsteuer kann also die damit verfolgten allokativen und fiskalischen Ziele nur teilweise erfüllen. Sie beteiligt die Wenigfahrer nur unzureichend an den erheblichen Fixkosten des Straßennetzes. Die fahrzeug- und straßentypischen Infrastrukturkosten können den Verursachern nicht angelastet werden. Die ökologische

<sup>27</sup> Vgl. Bundesrat: Entwurf eines Gesetzes zur stärkeren Berücksichtigung der Schadstoffemissionen bei der Besteuerung von Personenkraftwagen (Kfz-Steueränderungsgesetz 1997 – KraftStÄnG 1997), Drucksache 91/96, Berlin, S. 12.

<sup>28</sup> Vgl. hierzu auch Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung: Die Auswirkung des Gesetzes zur stärkeren Berücksichtigung der Schadstoffemissionen bei der Besteuerung von Pkw, Forschungsprojekt 16/02 des Bundesministeriums der Finanzen, Essen 2004, S. 23 ff. und S. 63 f.

**Übersicht 2**  
**Alternative Bemessungsgrundlagen**  
**des Road-Pricing**

Typ	Quantifizierung
Raumbezogen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fahrtwegabhängig (Länge des Fahrtweges)</li> <li>Streckenabhängig (z.B. Brücken, Tunnel)</li> <li>Gebietsabhängig (z.B. Stadtzentren)</li> </ul>
Zeitbezogen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bestimmte Tageszeiten/Tage</li> <li>Verweildauer, gegebenenfalls kombiniert mit Verkehrsdichte</li> </ul>
Technisch-physikalisch	<ul style="list-style-type: none"> <li>Emission von Lärm oder Luftschadstoffen</li> <li>Gewichtsklassen der Fahrzeuge</li> <li>Motorleistung</li> <li>Art des Antriebs</li> <li>Besetzungsgrad</li> </ul>

Quelle: Nach Angaben von K. Steininger u.a.: Technologien und Wirkungen von Pkw-Road-Pricing im Vergleich, Graz 2005, S. 10.

Wirkung einer Umlegung bestünde primär in einer Reduktion von Fahrleistungen und damit der CO<sub>2</sub>-Emissionen. Ihre Erhöhung würde zudem wegen der zu erwartenden Ausweichreaktionen der Kraftfahrer und den kontraktiven gesamtwirtschaftlichen Wirkungen zu fiskalischen Problemen führen. Sie könnte den Wegfall der Kfz-Steuer nicht kompensieren.

### Einführung einer Straßenmaut

Eine nutzerorientierte Finanzierung erforderte die Einführung einer Maut, die an raum-, zeit- und/oder technisch-physikalischen Bemessungsgrundlagen anknüpfen könnte (vgl. Übersicht 2). Ihre Höhe kann damit nach Raum (Agglomeration/Land), Zeit (Peak load prices) und Emissionen (Schadstoffklassen) differenziert werden. Es ist ferner möglich, den Nutzern die fahrleistungsabhängigen Kosten unterschiedlicher Straßentypen (Autobahn, Stadtstraßen) zuzurechnen. Autobahnen als so genannte Clubgüter zeichnen sich dadurch aus, dass man von ihrer Nutzung ausgeschlossen werden kann und das bis zur Kapazitätsgrenze keine Rivalität im Konsum besteht. Gemeindestraßen sind dagegen als Allmendegüter anzusehen, d.h., ein Ausschluss ist nicht möglich, aber es besteht ab einer gewissen Nutzungsdichte Rivalität im Konsum. So bietet es sich an, auf Autobahnen und Bundesstraßen eine streckenbezogene Maut zu erheben (z.B. die Lkw-Maut in Deutschland), in Städten dagegen eine zonenbezogene (z.B. City-Maut in London).<sup>29</sup> Dies ist auch mit Blick auf die föderale Arbeitsteilung von Bedeutung: Bund, Länder und Gemeinden würden in die Lage versetzt, ihre jeweiligen

<sup>29</sup> Vgl. auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr: Neue Wege zur Finanzierung und Nutzungsoptimierung für die Straßeninfrastruktur, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 68. Jg. (1997), H. 2, S. 80.

Straßenbaulasten zumindest teilweise in eigener Kompetenz zu finanzieren. Finanzierungs- und Ausgabenkompetenz würden insoweit zusammengeführt.

Die Maut wäre mit Blick auf die Allokation knapper Infrastrukturkapazitäten in Höhe der sozialen Grenzkosten anzusetzen.<sup>30</sup> Strittig ist allerdings, inwieweit neben dem fahrleistungsabhängigen Betriebs- und Instandhaltungsaufwand auch externe Kosten (Staukosten, Unfälle, Flächenentwertung benachbarter Grundstücke, Lärm- und Schadstoffemissionen) zu berücksichtigen sind. Es ist sinnvoll, hier zwischen den sozialen Kosten der Bereitstellung der Infrastruktur (z.B. Bodenversiegelung) und des Verkehrsmiteinsatzes (Verkehrsemissionen) zu unterscheiden. Erstere sollten in die Festsetzung der Maut einfließen, letztere durch Regulierung und Steuern reduziert und internalisiert werden.<sup>31</sup>

Die Anwendung der Grenzkostenpreisregel auf Basis der Wegekosten i.e.S. führt allerdings nicht zur Kostendeckung, da das Straßenverkehrsnetz einen hohen Anteil an nutzungsunabhängigen Fix- bzw. Kapitalkosten (Kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen) aufweist.<sup>32</sup> Der Versuch über variable Preise Vollkostendeckung zu erreichen, würde letztlich die Nachfrager von der Inanspruchnahme abhalten. Eine Lösung besteht in der Einführung zweiteiliger Tarife, wie sie auch in anderen Netzbereichen (z.B. Strom- und Wasserversorgung) üblich sind: Anschluss- und Grundgebühren treten hier neben nutzungsabhängige Gebühren.<sup>33</sup> Es liegt nahe, die Funktion der Grundgebühr der Kfz-Steuer als so genannte Beitragssteuer zuzuweisen.

Eine Mauterhebung wirft die grundsätzliche Frage auf, wie diese und die „freigewordenen“ Haushaltsmittel verwendet werden sollten. Die Diskussion in Deutschland lässt sich dahingehend zusammenfassen, dass eine Zweckbindung der Maut für den Unterhalt und den Ausbau des Straßenverkehrsnetzes bei gleichzeitiger Senkung verkehrsspezifischer Steuern

### Übersicht 3 Verwendung der Mauteinnahmen

Art der Verwendung	Beispiele
Realleistungen	
Allgemeine Deckungsmittel	Reduzierung des Staatsdefizits Finanzierung öffentlicher Aufgaben
Zweckgebundene Verwendung	Ausbau und Unterhalt des Straßenverkehrsnetzes Verkehrsinfrastruktur (einschließlich ÖPNV)
Geldleistungen	
Senkung von Steuern/ Sozialabgaben	Senkung von Verkehrsabgaben (Kfz-Steuer, Mineralölsteuer) Senkung der Einkommensteuer/ Sozialabgaben
Direkte Rückerstattung	Neutrale Pro-Kopf-Rückerstattung Kompensation externer Effekte

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an U. Teubel: Road Pricing – effizient, aber unsozial? Eine theoretische und empirische Analyse der Verteilungswirkungen von Straßenbenutzungsabgaben in Städten, Europäische Hochschulschriften, Reihe V, Volks- und Betriebswirtschaft, Bd. 2764, Frankfurt/M. u.a.O. 2001, S. 164 ff.; Ch. Schütte: Road-Pricing in der Praxis, Ein konkretes Preiskonzept für Deutschland, Berlin 1998, S. 64 ff.

allen anderen Möglichkeiten vorgezogen wird.<sup>34</sup> Eine Zweckbindung der Mauteinnahmen ist in der Tat unabdingbar, denn nur so können sie ihre allokativen Funktion erfüllen und politische Akzeptanz finden. Es wäre aber zu überlegen, ob die Zweckbindung nicht auf andere verkehrspolitische Aufgaben, z.B. den Ausbau des ÖPNV, erweitert werden sollte. So könnten diejenigen, die auf die Nutzung des Pkws verzichteten und damit die Straßen entlasteten, ebenso kompensiert werden, wie diejenigen, denen nun eine Überfüllung der öffentlichen Verkehrsmittel droht. Eine Rückerstattung ist allenfalls eine von mehreren Optionen (vgl. Übersicht 3).

### Kfz-Steuer und bundesstaatlicher Finanzausgleich

Der Bund strebt im Rahmen einer Neuordnung der Steuerkompetenzen an, die Ertrags- und Verwaltungskompetenz der Kfz-Steuer von den Ländern im Tausch

<sup>30</sup> Vgl. G. Knieps: Marktkonforme Infrastrukturbenutzungsgebühren: Zur Notwendigkeit eines mehrstufigen Tarifkonzepts; in: Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft (Hrsg.): Grenzkosten als Grundlage für die Preisbildung im Verkehrsbereich: Möglichkeiten und Grenzen vor dem Hintergrund des EU-Weissbuches Nr. 98/466 „Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung“ und der EU-Richtlinie Nr. 95/19 „Preisbindung im Schienenverkehr“, Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, Reihe B, 229, Bergisch Gladbach 2000, S. 72-80.

<sup>31</sup> Vgl. G. Aberle: Verkehrswissenschaftliche Aspekte der nutzungsbezogenen Verkehrsinfrastrukturfinanzierung; in: Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e.V. (Hrsg.), Nutzerbezogene Infrastrukturfinanzierung – von der theoretischen Fundierung über die politische Entscheidung zur praktischen Umsetzung, Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, Reihe B, 253, Bergisch Gladbach 2002, S. 47.

<sup>32</sup> Modellberechnungen für Großbritannien, Frankreich und Deutschland erwarten dagegen einen Kostendeckungsgrad von über 150%, wenn alle externen Kosten in die Preisbildung eingingen. Vgl. R. Roy: The fiscal impact of marginal cost pricing: The spectre of deficits or an embarrassment of riches?, prepared for the second seminar of the IMPRINT-EUROPE Thematic Network: „Implementing Reform on Transport Pricing: Identifying Mode-Specific Issues“, Brussels, 14th/15th May 2002, S. 9. [www.imprint-eu.org/public/Papers/IMPRINT\\_Roy%20final.pdf](http://www.imprint-eu.org/public/Papers/IMPRINT_Roy%20final.pdf) (Stand: 10. Nov. 2005).

<sup>33</sup> Vgl. G. Knieps, a.a.O.; D. Apel, H. Krug, T. v. Winning: Richtige Straßenbenutzungspreise durch siedlungsstrukturelle Differenzierung, in: PlanerIn (2002), H. 4.

<sup>34</sup> Vgl. auch Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, a.a.O., (Anlage 1, Anhörung zu den Bundesfernstraßen, Bundesschienenwegen und Bundeswasserstraßen).



**Tabelle 3**  
**Kompensationsmodelle für den Verzicht auf die Kfz-Steuer**

(Anteile der Länder in %)

Bundesland	Kfz-Steuer <sup>1</sup> 2003	Kfz-Bestand <sup>2</sup> 1.1.2003	Ausgaben Privater Haushalte für Treibstoff 2003 <sup>4</sup>	Ausgaben Straßenbau 2003 <sup>5</sup>	Strecken- netz 2004 <sup>6</sup>	Be- völkerung 2003 <sup>7</sup>	Umsatz- steuer-Anteil 2003 <sup>5</sup>
		Ist	Gewichtet nach GVFG <sup>3</sup>				
Baden-Württemberg	14,3	13,7	12,2	13,6	12,3	11,9	11,1
Bayern	16,7	16,7	14,9	16,6	19,0	18,1	12,9
Brandenburg	3,0	3,1	4,4	3,0	4,1	5,4	5,1
Hessen	7,7	7,8	7,0	8,3	7,5	7,0	6,3
Mecklenburg-Vorpommern	1,8	2,0	2,8	2,0	2,6	4,3	3,6
Niedersachsen	10,2	9,9	8,9	9,8	10,1	12,2	8,5
Nordrhein-Westfalen	21,4	21,0	18,8	21,6	17,5	12,8	18,8
Rheinland-Pfalz	5,4	5,4	4,8	5,6	7,2	8,0	4,2
Saarland	1,3	1,4	1,2	1,2	1,0	0,9	1,2
Sachsen	4,5	4,9	6,9	4,7	5,8	5,8	8,8
Sachsen-Anhalt	2,6	2,8	4,0	2,7	3,5	4,7	5,4
Schleswig-Holstein	3,6	3,5	3,2	3,6	3,2	4,3	2,9
Thüringen	2,5	2,8	3,9	2,6	3,1	4,4	4,9
Berlin	2,7	2,7	2,7	2,7	1,2	0,1	3,8
Bremen	0,6	0,6	0,9	0,5	0,5	0,0	0,7
Hamburg	1,7	1,8	2,4	1,6	1,2	0,1	1,8

<sup>1</sup> Finanzstatistik. <sup>2</sup> Kraftfahrzeugbundesamt. <sup>3</sup> Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz. <sup>4</sup> Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. <sup>5</sup> Finanzstatistik. <sup>6</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. <sup>7</sup> Statistisches Bundesamt.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Amtlichen Quellen.

gegen die Ertragskompetenz der Versicherungsteuer zu übernehmen. Diese Verlagerung der Steuerkompetenzen auf den Bund ist insoweit plausibel, als dass verwandte Steuern – hier: Kfz-Steuer und Mineralölsteuer – der gleichen Ebene zugeordnet sein sollten.<sup>35</sup> Der Bund begründet den angestrebten Steuertausch mit einer effizienteren Kompetenzverteilung<sup>36</sup>. Es wird aber allgemein davon ausgegangen, dass er damit die Voraussetzungen für eine Reform der Verkehrsbesteuerung (Umlegung der Kfz-Steuer auf die Mineralölsteuer) schaffen will.<sup>37</sup> Die Verlagerung wäre aber auch steuerpolitische Voraussetzung für einen (kostenneutralen) Übergang zur Nutzer- bzw. Mautfinanzierung, da dies Konsequenzen für die Kfz- und/oder die Mineralölsteuer hätte.

Es liegt auf der Hand, dass die Länder für einen Verzicht auf die Kfz-Steuer kompensiert werden müssten. Das Aufkommen der angebotenen Versicherungssteuer war 2004 mit 8,8 Mrd. Euro sogar höher als das

der Kfz-Steuer mit 7,7 Mrd. Euro. Die dynamischere Entwicklung der Versicherungssteuer ist allerdings primär Resultat mehrerer Steuersatzerhöhungen, nicht der Entwicklung der Steuerbemessungsgrundlage: Seit 1991 wurde der Regelsteuersatz in mehreren Schritten von 5 auf 16% angehoben.<sup>38</sup> Die Länder fordern also für den Fall des Steuertausches nicht von ungefähr eine Aufkommensgarantie, sei es in Höhe des prognostizierten Aufkommens oder alternativ in Anlehnung an das Bruttoinlandsprodukt. Sie machen ihre Zustimmung zudem davon abhängig, dass die Kfz-Steuer auch wirklich abgeschafft wird.<sup>39</sup> Eine Neuordnung der Ertragskompetenz würde allerdings erhebliche horizontale Verteilungsprobleme aufwerfen, da die Versicherungssteuer am jeweiligen Sitz der Versicherung erhoben wird und sich ihr Aufkommen vor allem auf Hamburg, Nordrhein-Westfalen (Köln) und Bayern (München) konzentriert. Die Länder haben hierfür zwar einen so genannten parameter-gestützten Zerlegungsschlüssel entwickelt,<sup>40</sup> eine Verteilung kann

<sup>35</sup> Vgl. T. Lenk, F. Schneider: Zurück zum Trennsystem als Königsweg zu mehr Föderalismus in Zeiten des „Aufbau Ost“?; in: Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 219 (1999), H. 3/4, S. 423.

<sup>36</sup> Vgl. Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Position des Bundes, Berlin, 9. April 2003, S. 7.

<sup>37</sup> Vgl. Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung: Tausch der Steuerquellen – Versicherungssteuer/Kfz-Steuer – Beratungsergebnis vom 11. November 2004 –, Finanzministerkonferenz, Arbeitsunterlage 0098.

<sup>38</sup> Geplant ist eine weitere Anhebung auf 19% im Zuge der geplanten Mehrwertsteuererhöhung ab 2007.

<sup>39</sup> Vgl. Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, a.a.O.

<sup>40</sup> Ebenda.

<sup>41</sup> Vgl. G. Färber, N. Otter: Reform der Finanzverfassung – eine vertane Chance?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 13/14 (2005), S. 36.

aber letztlich nur nach steuerfremden Gesichtspunkten erfolgen.<sup>41</sup>

Eine Alternative könnte in einer erhöhten Umsatzsteuerbeteiligung der Länder bestehen, die im Rahmen der Deckungsquotenberechnung zur Festlegung der Umsatzsteueranteile von Bund und Ländern zu ermitteln wäre. Dafür spräche, dass im Zuge der diskutierten Einführung einer Mehrwertsteuerpflicht für Versicherungen die Versicherungssteuer möglicherweise abgeschafft wird. Der jeweilige Landesanteil am Umsatzsteueraufkommen weicht allerdings erheblich von der regionalen Verteilung des Kfz-Bestandes und der Kfz-Steuer ab (vgl. Tabelle 3).

Mit Blick auf eine zumindest nutzungsabhängige Finanzierung des Straßennetzes käme auch eine Beteiligung der Länder an der Mineralölsteuer in Betracht. Ihr Aufkommen steht zumindest in einem allgemeinen Zusammenhang mit den Fahrleistungen bzw. der Inanspruchnahme der Verkehrsinfrastruktur der Länder und Gemeinden. Die horizontale Verteilung des Mineralölsteueranteils der Länder könnte dabei entsprechend der regionalen Verteilung der Ausgaben der privaten Haushalte für Treibstoff erfolgen. Dieser Indikator besäße zudem den Vorteil, dass er in etwa die Verteilung des Kfz-Steueraufkommens widerspiegelt (vgl. Tabelle 3).

### **Abschaffung oder Reform?**

Die Kfz-Steuer würde durch eine nutzungsabhängige Finanzierung des Straßenverkehrsnetzes nicht obsolet. Weder eine Umlegung der Kfz-Steuer auf die Mineralölsteuer noch eine Entgeltfinanzierung wären in der Lage, die Verkehrsinfrastruktur kostendeckend zu finanzieren. Eine Mautfinanzierung kann nur kostendeckend sein, wenn zwei oder mehrstufige Tarife eingeführt werden. Der Kfz-Steuer käme in einem solchen System die Rolle einer Grundgebühr zu, die die Fixkosten abzudecken hätte. Dazu gehörte aber auch eine verbesserte Durchsetzung des Steueranspruchs, wie z.B. durch die obligatorische Erteilung einer Ermächtigung zum automatischen Einzug der Kfz-Steuer durch den Fahrzeughalter. Die vergleichsweise hohen Erhebungskosten der Kfz-Steuer erklären sich nämlich insbesondere durch die beträchtlichen Inkassokosten, die durch säumige Zahler verursacht werden. Die Kfz-Steuer ist zudem geeignet externe Effekte des Verkehrsmiteinsatzes (Schadstoffemissionen) zu reduzieren. Auch aus diesem Grunde ist eine Bündelung der Steuerkompetenzen von Kfz-Steuer und Mineralölsteuer auf Bundesebene erforderlich. Die Länder müssten allerdings für den Verzicht auf die Kfz-Steuer kompensiert werden; am besten durch eine Beteiligung an der Mineralölsteuer.