

Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Medien

Technische Universität Ilmenau | PF 10 05 65 | 98684 Ilmenau

Univ.-Prof. Dr. rer. pol. habil.
Fritz Söllner

Deutscher Bundestag
Finanzausschuss
Platz der Republik 1
10557 Berlin

Institut für Volkswirtschaftslehre
Fachgebiet Finanzwissenschaft

Besucheradresse:
Ehrenbergstraße 29 (Ernst-Abbe-Zentrum)
98693 Ilmenau

Telefon +49 3677 69-2658
Telefax +49 3677 69-1229

fritz.soellner@tu-ilmenau.de
www.tu-ilmenau.de/fakww/

Ilmenau, 31. August 2020

Stellungnahme

zum 7. Kraftfahrzeugsteueränderungsgesetz
für die öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages
am 14. September 2020

1. Vorbemerkung

Angesichts eines Anteils Deutschlands bzw. der EU-27 an den globalen Treibhausgasemissionen von 2,0% bzw. 8,1% (2017) müsste zunächst die Sinnhaftigkeit einer deutschen bzw. europäischen Klimaschutzpolitik grundsätzlich diskutiert werden. Da diese Diskussion hier nicht geführt werden kann, sollen deutsche bzw. europäische Emissionsziele akzeptiert und lediglich Überlegungen dazu angestellt werden, wie sich diese Ziele am besten erreichen lassen.

2. Der Irrweg der sektorbezogenen Emissionsminderungspolitik

Aus Sicht der Umweltökonomie lassen sich CO₂-Emissionsziele nur effizient, d.h. zu den geringsten volkswirtschaftlichen Kosten, erreichen, wenn ein einheitlicher Preis für die Emission von CO₂ etabliert wird. Nur dann ist nämlich gewährleistet, dass CO₂ dort vermieden wird, wo die Vermeidung die niedrigsten Kosten verursacht. Hierfür gibt es zwei Wege: Entweder man schafft ein einheitliches und umfassendes Emissionszertifikatssystem für CO₂ oder man erhebt auf alle CO₂-Emissionen aller Emittenten eine einheitliche CO₂-Steuer. Im ersten Fall legt man die zulässige Emissionsmenge fest und der Zertifikatspreis, d.h. der Preis für die Emission von CO₂, bildet sich am Markt; im zweiten Fall wird dieser Preis in Form des Steuersatzes festgelegt und die Gesamtemissionsmenge ergibt sich als Ergebnis der Anpassungsreaktionen der CO₂-Emittenten.

Selbstverständlich würden dann keine weiteren Eingriffe des Staates notwendig werden – keine Verbrauchsvorgaben für Kraftfahrzeuge, keine Vorschriften zur Gebäudedämmung, keine Förderung bestimmter Energieerzeugungsarten, keine Verbote bestimmter Leuchtmittel

etc. Solche Eingriffe wären nicht nur überflüssig, sondern schädlich, da sie den Mechanismus von CO₂-Steuer oder CO₂-Zertifikatssystem beeinträchtigen und zu Abweichungen vom Kostenminimum führen würden.

In der Bundesrepublik (und in den anderen Mitgliedsstaaten der EU) ist die CO₂-Reduktionspolitik allerdings durch diese effizienzbeeinträchtigenden Einzeleingriffe geprägt. Dieses kleinteilige, sektorbezogene Vorgehen ist aber eine Garantie dafür, dass volkswirtschaftliche Ressourcen verschwendet werden, weil es keinen einheitlichen CO₂-Preis gibt und die Emissionsreduktionskosten deshalb höher als notwendig sind. Eine Emissionsminderungspolitik, die zwischen verschiedenen Sektoren differenziert, d.h. die denselben jeweils eigene Reduktionsziele vorgibt und diese mit jeweils eigenen Instrumenten zu realisieren sucht, ist grundsätzlich ineffizient. Auf die politökonomischen Gründe, warum eine solche Politik dennoch betrieben wird, kann und soll hier nicht eingegangen werden.

Für die hier betrachtete Fragestellung bedeutet dies, dass eine spezielle Beeinflussung des Verkehrs- bzw. des Straßenverkehrssektors prinzipiell der falsche Ansatz ist: Zielführend wäre stattdessen nur die Einbeziehung des Verkehrs- bzw. Straßenverkehrssektors in ein umfassendes System der CO₂-Minderung. Um die Frage nach dem Sinn und der Berechtigung der angestrebten Reform der Kraftfahrzeugsteuer im Rahmen einer sektoralen Emissionsminderungspolitik dennoch beantworten zu können, soll im Folgenden die Problematik eines solchen Ansatzes außer Acht gelassen werden. Stattdessen wird gefragt, wie die CO₂-Emissionen des Straßenverkehrs am besten gesenkt werden können.

3. Die effiziente Reduktion der CO₂-Emissionen des Straßenverkehrs

Die in Abschnitt 2 vorgetragenen Argumente gelten auch für die Reduktion der CO₂-Emissionen jedes einzelnen Sektors, also auch für die des Straßenverkehrs. Eine effiziente Emissionsreduktion lässt sich nur durch einen einheitlichen CO₂-Preis erreichen, also entweder durch eine entsprechende Steuer oder ein entsprechendes Zertifikatssystem. Die CO₂-Steuer könnte durch eine Besteuerung aller Kraftstoffe gemäß ihres Kohlenstoffgehalts im Rahmen der Energiesteuer erfolgen. Das Zertifikatssystem würde voraussetzen, dass entweder Importeure bzw. Produzenten Zertifikate in Höhe der an die Verbraucher abgegebenen Kraftstoffmengen (auch hier bezogen auf den Kohlenstoffgehalt der jeweiligen Kraftstoffe) erwerben; dies würde zu entsprechenden Preissteigerungen führen, sodass sich im Ergebnis dieselbe Wirkung wie bei einer Steuer erzielen lassen würde. Bei diesem System würde natürlich die Rechtfertigung für die Energiesteuer auf diese Kraftstoffe entfallen, die folglich abschaffen wäre. In beiden Fällen gilt, dass es keiner weiteren Maßnahmen bedürfte – keiner Verbrauchsvorschriften und keiner steuerlichen Förderung bzw. Benachteiligung bestimmter Kraftfahrzeuge oder Antriebsarten.

Insoweit E-Autos eine Rolle spielen (sollen), müssen die bisher angestellten Überlegungen auf den Sektor Stromerzeugung ausgedehnt werden. Eine rein auf den Straßenverkehrssektor bezogene Betrachtung ist nicht mehr möglich, da die Emissionen der E-Autos nicht lokal, sondern bei der Produktion des zu ihrem Antrieb eingesetzten elektrischen Stroms anfallen. Ein einheitlicher CO₂-Preis für die Emissionen aller Straßenfahrzeuge würde deshalb erfordern, dass dieser Preis mit dem CO₂-Preis im Sektor Energieerzeugung übereinstimmt. Da aber dieser Sektor schon dem europäischen Zertifikatssystem ETS unterliegt, würde dies bedeuten, dass entweder die CO₂-Steuer gemäß dem Zertifikatsspreis des ETS variiert wird oder aber dass das ETS auf den Straßenverkehrssektor (wie vorher schon auf den Luftverkehrssektor) ausgedehnt wird. Die zweite Alternative erscheint aus Praktikabilitätsgründen überlegen zu sein.

Unabhängig davon, welche dieser beiden Alternativen realisiert werden würde, würde in jedem Fall ein unverzerrter Wettbewerb zwischen den verschiedenen Antriebsarten gewährleistet sein – und zwar unter Einbeziehung der Klimaeffekte. Eine besondere Förderung der E-Mobilität wäre dann nicht nur verzichtbar, sondern sowohl aus umwelt- als auch aus wett-

bewerbspolitischer Sicht schädlich. Aus denselben Gründen wäre auch eine Differenzierung der Kraftfahrzeugsteuer nach dem CO₂-Ausstoß überflüssig, ja mehr noch: Die Kraftfahrzeugsteuer als solche wäre hinfällig. Wie im nächsten Abschnitt gezeigt werden soll, gilt dies aus umweltökonomischer Sicht ohnehin.

4. Die Kraftfahrzeugsteuer aus umweltökonomischer Sicht

Es gibt umweltökonomisch keinerlei Rechtfertigung für die Kraftfahrzeugsteuer. Ihre Höhe steht in keinem Zusammenhang mit Fahrleistung, Kraftstoffverbrauch und Schadstoffemission und kann deshalb weder als „Preis“ für die Benutzung von Straßen und die dadurch verursachten externen Effekte noch als „Preis“ für die Emission von Schadstoffen interpretiert werden. Letzteres gilt nicht nur für die „traditionellen“ Schadstoffe (wie CO, NO_x oder Kohlenwasserstoffe), sondern auch für den Klimaschadstoff CO₂. An dieser Einschätzung vermag auch die CO₂-Komponente der Kraftfahrzeugsteuer nichts zu ändern, da diese (wie die Kraftfahrzeugsteuer überhaupt) Fixkostencharakter hat und unabhängig von den tatsächlichen CO₂-Emissionen ist. Entscheidend für den Klimaeffekt sind aber letztere und nicht das CO₂-Emissionspotential. Von daher ist es ohne weiteres möglich, dass ein PKW mit einem hohen Emissionspotential im Endeffekt weniger CO₂ ausstößt als ein PKW mit einem geringeren Emissionspotential. So emittiert ein VW Polo 1.0 (999 cm³ Hubraum) gemäß WLTP 125 g CO₂ pro Kilometer, ein Bentley Mulsanne (6752 cm³ Hubraum) 365 g. Die Kraftfahrzeugsteuer für den VW beträgt aktuell € 80,00 und beim Bentley sind es € 676,00. Nichtsdestotrotz verursacht ein Polo-Fahrer, der sein Auto 20.000 Kilometer pro Jahr nutzt, höhere CO₂-Emissionen als ein Bentley-Eigner, der sein Fahrzeug nur 5.000 Kilometer im Jahr bewegt (2.500 kg vs. 1.825 kg). Dieses Zahlenbeispiel mag nicht sehr realistisch sein, zeigt aber den „Konstruktionsfehler“ der Kraftfahrzeugsteuer.

Denn diese hat zwar eine nicht unwichtige fiskalische Funktion, eine umwelt- bzw. klimapolitische Funktion erfüllt sie dagegen nicht – und kann sie aufgrund ihrer Konstruktion auch gar nicht erfüllen. Bestehen zumindest Aussichten, dass die beabsichtigte Reform der Kraftfahrzeugsteuer das bescheidene Ziel der Bundesregierung erfüllt, dass nämlich von ihr in Zukunft „ein stärkerer Anreiz ausgeht, (...) ein Produkt zu wählen, das (...) hinsichtlich seines Emissionspotenzials die Voraussetzung schafft, klimaschädliche CO₂-Emissionen zu senken“ (Gesetzentwurf der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 19/20978, S. 1)? Dieser Frage soll im nächsten Abschnitt nachgegangen werden.

5. Die geplante Reform der Kraftfahrzeugsteuer

Der neugefasste § 9 Abs. 1 Nr. 2 wird für alle PKW mit einem Ausstoß von über 115 g CO₂ pro Kilometer (nach WLTP) zu einer Erhöhung der Kraftfahrzeugsteuer führen. Diese Erhöhung nimmt mit steigendem CO₂-Ausstoß überproportional zu. Bei den beiden oben erwähnten Fahrzeugen würde die Steuer um € 2,00 auf € 82,00 pro Jahr (VW Polo 1.0) bzw. um € 400,00 auf € 1.076,00 pro Jahr (Bentley Mulsanne) steigen. Für viele PKW wird die Erhöhung, ähnlich wie beim VW Polo, weniger als € 20,00 pro Jahr betragen und deshalb praktisch nicht spürbar sein. Bei den Fahrzeugen, bei denen es, ähnlich wie beim Bentley, zu deutlichen, teils dreistelligen Erhöhungen kommt, handelt es sich überwiegend um leistungs- und hubraumstarke Autos mit entsprechend hohen Anschaffungskosten. In Relation zu den gesamten jährlichen Fixkosten (zu denen neben der Kraftfahrzeugsteuer auch die Wertminderung und die Kraftfahrzeugversicherung gehören) spielt die zusätzliche Kraftfahrzeugsteuer kaum eine Rolle. Dies gilt auch bei Betrachtung der gesamten Fahrzeugkosten pro Kilometer, an denen sowohl die bisherige als auch die neue, höhere Kraftfahrzeugsteuer einen verschwindend kleinen Anteil haben. Zu einem zusätzlichen Fixkostendegressionseffekt kommt es noch dadurch, dass gerade die in Zukunft deutlich höher besteuerten Fahrzeuge typischerweise (und anderes als im Beispiel von Abschnitt 4) hohe bis sehr hohe Laufleistungen auf-

weisen und deshalb die Kraftfahrzugsteuerbelastung pro Kilometer sogar niedriger sein kann als bei kleinen, verbrauchs- und abgasarmen Fahrzeugen.

Eine Beeinflussung des Käuferverhaltens in der von der Bundesregierung gewünschten Richtung ist aus diesen Gründen nicht zu erwarten: Es wird nur zu Einkommens-, aber nicht zu Substitutionseffekten kommen. Der Bürger wird also höher belastet, aber nicht so hoch, dass dadurch eine Verhaltensänderung ausgelöst werden würde. Daraus sollte aber keineswegs der Schluss gezogen werden, die Steuer soweit zu erhöhen, bis sich das Verhalten spürbar ändert, da auf diese Weise zwar sektorale Ziele erreicht werden können, aber gleichzeitig die volkswirtschaftlichen Kosten der sektorbezogenen Politik immer weiter zunehmen. Vielmehr sollte die hier aufgezeigte Problematik zum Anlass genommen werden, diese ineffiziente Politik zu überdenken und sich endlich von ihr abzuwenden.

Die im Fall der „bestrafenden“ Komponente der geplanten Kraftfahrzeugsteuerreform angeführten Argumente gelten analog auch für deren „belohnende“ Komponente – also den zeitlich befristeten „Steuerrabatt“ von € 30,00 pro Jahr für PKW mit einer CO₂-Emission von maximal 95 g CO₂ pro Kilometer gemäß des neuen § 10b und die Verlängerung der Steuerbefreiung für Elektrofahrzeuge gemäß § 3d. Zum einen stellt ein Steuervorteil von € 30,00 pro Jahr keinen spürbaren Anreiz für Neuwagenkäufer dar. Zum anderen ist auch der Steuervorteil im Fall von Elektrofahrzeugen nicht hoch genug, um die Nachfrage nach denselben deutlich zu steigern. Die Steuer für einen Mazda MX30 (zulässiges Gesamtgewicht 2.119 kg) würde € 124,52 pro Jahr betragen und für einen Porsche Taycan (zulässiges Gesamtgewicht 2.870 kg) € 172,60 pro Jahr – in beiden Fällen (und insbesondere im zweiten Fall) keine Beiträge, die angesichts der sonstigen Kraftfahrzeugkosten ins Gewicht fallen.

Dass die Kraftfahrzeugsteuerbefreiung für E-Autos keine oder allenfalls eine untergeordnete Rolle spielt, zeigen auch die Neuzulassungszahlen des Kraftfahrtbundesamts. Ungeachtet der seit Mai 2011 geltenden Steuerbefreiung betrug der Marktanteil von Elektroautos bzw. Plug-in-Hybrid-PKW 2016 nur 0,3% bzw. 0,4%. Dies änderte sich erst mit Einführung der Umweltprämie im Juli 2016. Im Jahr 2019 erreichten die Marktanteile dieser beiden Antriebsarten 1,8% bzw. 1,3%. Die deutliche Erhöhung der Prämie mit Wirkung zum 8. Juli 2020 führte zu einer weiteren deutlichen Erhöhung der Nachfrage. Im Juli 2020 betrugen die genannten Marktanteile schon 5,3% bzw. 6,1%. Auch hier zeigt sich also, dass eine Verhaltensänderung durchaus realisiert werden kann, wenn man nur dazu bereit ist, die dafür notwendigen Kosten zu tragen. Fraglich ist allerdings, wie sehr die CO₂-Emissionen des Straßenverkehrssektors dadurch gesenkt werden. Ersetzen diese neuen E-Autos tatsächlich Autos mit Verbrennungsmotor oder werden sie lediglich als Zweit- oder Drittautos angeschafft und nur auf Kurzstrecken eingesetzt? Diese Frage kann im Moment noch nicht beantwortet werden, ist aber entscheidend für die umweltpolitische Beurteilung des Instruments der Umweltprämie. In jedem Fall ist aber klar, dass jegliche Emissionsreduktion nicht zu den volkswirtschaftlich minimalen Kosten erfolgen würde.

6. Fazit

Insgesamt wird man zu einem ernüchternden Urteil über die geplante Reform der Kraftfahrzeugsteuer kommen. Der seit langem eingeschlagene Irrweg einer sektorbezogenen und regulierungsintensiven Emissionsminderungspolitik wird weiter fortgesetzt. Aus umweltökonomischer Sicht besteht die einzige sinnvolle Reform der Kraftfahrzeugsteuer in deren Abschaffung im Zuge der Etablierung eines einheitlichen CO₂-Preises.

Ungeachtet dieser grundsätzlichen Problematik ist außerdem zu konstatieren, dass die mit der geplanten Kraftfahrzeugsteuerreform verfolgten Ziele aller Wahrscheinlichkeit nach nicht erreicht werden, da die Steuerbelastungen und Steuerentlastungen zu gering ausfallen, um die gewünschten Verhaltensänderungen auszulösen. Bei dieser Steuerreform handelt es sich deshalb um Symbolpolitik par excellence.