

Erik Gawel

Kfz-Steuer-Reform und Klimaschutz

Wie in vielen anderen europäischen Ländern wurde 2009 nach jahrelanger Diskussion auch die deutsche Kraftfahrzeug-Steuer teilweise am CO₂-Ausstoß ausgerichtet und damit klimapolitisch aufgewertet. Zugleich erhielt der Bund die Ertragskompetenz für diese frühere Länder-Steuer. Der Beitrag untersucht das klimapolitische Lenkungspotenzial der neuen Kfz-Steuer vor dem Hintergrund der nationalen und europäischen Klimapolitik im Verkehrssektor. Inwieweit trägt die neue Kfz-Steuer neben der Energiesteuer zum Klimaschutz bei?

Der Kraftfahrzeugverkehr in Deutschland wird in vielfältiger Weise durch Zulassungsabgaben, die Kfz-Steuer sowie Energie-, Umsatz- und Versicherungssteuern belastet. Die Kfz-Steuer, die im Wesentlichen auf das Halten von Kraftfahrzeugen zum Verkehr auf öffentlichen Straßen erhoben wird, spielt dabei fiskalisch durchaus eine bedeutende Rolle: Mit rund 8,8 Mrd. Euro Aufkommen stand die Kfz-Steuer 2008 auf Platz neun der aufkommensstärksten Steuern in Deutschland. Unter den Länder-Steuern war die Kfz-Steuer hinter den Gemeinschaftssteuern nach Art. 106 Abs. 3 GG (Einkommen-, Umsatz- und Körperschaftsteuer) gar die aufkommensmächtigste.¹ Jenseits ihrer fiskalischen Bedeutung – nicht zuletzt zur Finanzierung der Straßenverkehrs-Infrastruktur – wird die Kfz-Steuer seit langem unter umweltpolitischen Vorzeichen kritisch diskutiert. Bereits 1997 wurde sie zur Schadstoffsteuer umgestaltet. Seither war bis zum Änderungsgesetz 2009 der Hubraum unter Berücksichtigung von spezifischen Schadstoffemissionen (Pkw) bzw. das Gesamtgewicht unter Berücksichtigung von spezifischen Schadstoff- und Lärmemissionen (Lkw) die steuerliche Bemessungsgrundlage. Immer wieder wurde die Abschaffung der vielfach als „Relikt“² geschmähten Kfz-Steuer und deren Umlage auf die Energiesteuer (vormals Mineralölsteuer) gefordert, um weniger das Halten eines Kraftfahrzeugs als vielmehr dessen umweltpolitisch weit relevantere laufende Nutzung steuerlichen Lenkungsanreizen auszusetzen.³ Diese An-

fechtungen hat die Kfz-Steuer bis heute politisch überlebt, nicht zuletzt aufgrund des Umstandes, dass die Ertragshöhe für diese Steuer bis zur Reform 2009 den Ländern zustand und insoweit eine Kompensation gefunden werden musste. Aber auch aus wohlerwogenen wirtschafts- und umweltpolitischen Gründen gilt die fahrleistungsunabhängige Kfz-Steuer weiterhin als „nützlich“, manchen Autoren sogar als „unverzichtbar“.⁴ Die vielfach geforderte Umlage der Kfz-Steuer auf eine inländische Energiesteuer stößt dagegen aus fiskalischen, polit-ökonomischen, institutionellen und umweltpolitischen Gründen an Grenzen.⁵ Sie führt zu klimapolitisch (und fiskalisch) unerwünschten Leakage-Effekten der Verlagerung von Emissionen (und Steuereinnahmen) ins Ausland (Tanktourismus, vermehrte Auslandsnachfrage nach Kraftstoff beim Transitverkehr), spaltet den impliziten CO₂-Preis zwischen den Emissionssektoren auf, obwohl dieser ökonomisch effizient einheitlich sein sollte,⁶ vermag das Problem einer angemessenen Besteuerung der fahrzeugspezifischen Schadstoffintensität nicht befriedigend zu lösen und ermöglicht nicht die angemessene Beteiligung der Nutznießer an fixen Infrastrukturkosten.⁷

1 Der Aufkommensanteil an den gesamtstaatlichen Steuereinnahmen (561 Mrd. Euro 2008) betrug zwar nur 1,5%, im Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen machte die Quote aber bereits 4,5% aus (www.fm.nrw.de/haushalt_und_finanzzplatz/haushalt/01_steuereinnahmen/pdf_download/2008_st_ein_pdf.pdf).

2 Vgl. H. Rappen: Die Kfz-Steuer – ein Relikt?, in: *Wirtschaftsdienst*, 86. Jg. (2006), H. 6, S. 382, hier S. 385.

3 Hierzu u.a. L. Schemmel: Reform der Kraftverkehrsbesteuerung, Wiesbaden 1976, S. 26 ff.; F. Dudenhöffer: Die neue Kfz-Steuer: Mehr Klimaschutz oder Steuersenkungsprogramm?, in: *ifo-Schnelldienst*, 62. Jg. (2009), H. 6, S. 3 f.; G. Eisenbeiß: Die Mineralölsteuer – vom Aussterben bedroht, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 4.5.2010; H.-J. Fiederer, S. Weil: Umlage der Kfz-Steuer auf die Mineralölsteuer: Ein Steuerreformvorschlag auf dem Prüfstand, Tübingen 1996.

4 Vgl. H. Rappen, a.a.O., S. 383; ähnlich die Schlussfolgerung des Bundesrates anlässlich der Erörterung der emissionsorientierten Kfz-Steuer-Reform von 1997; Bundesrat: Entwurf eines Gesetzes zur stärkeren Berücksichtigung der Schadstoffemissionen bei der Besteuerung von Personenkraftwagen (Kfz-Steueränderungsgesetz 1997) Drucksache 91/96, S. 12. Differenziert zur Sinnhaftigkeit einer Kfz-Steuer W. Ströbele: Reform der Kfz-Steuer – umwelt- und wirtschaftsverträglich?, in: *ifo-Schnelldienst*, 60. Jg. (2007), H. 6, S. 3 ff.; M. Meyer-Renschhausen, O. von dem Hagen: Verminderung der Kfz-Emissionen durch ökologische Steuern, in: *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung*, 1998, S. 223 f.

5 Positiv gegenüber einem gemischten Steuersystem für Kraftfahrzeuge auf der Basis empirischer Daten N. Johnstone, K. Karousakis: Economic Incentives to Reduce Pollution from Road Transport: The Case for Vehicle Characteristics Taxes, in: *Transport Policy*, 1999, S. 99 ff.

6 Dazu W. Ströbele, a.a.O.

7 Hierzu eingehend E. Gawel: Climate Protection through Passenger Car Taxation – The Case of the New German Motor Vehicle Tax, in: *Transport Policy*, erscheint demnächst.

Prof. Dr. Erik Gawel lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Institutionenökonomische Umweltforschung am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung (UFZ) und ist Direktor des Instituts für Infrastruktur und Ressourcenmanagement der Universität Leipzig.

In jüngerer Zeit wurde schließlich vermehrt die Forderung erhoben, die Kfz-Steuer den neuen umweltpolitischen Prioritäten des Klimaschutzes anzupassen und die spezifischen CO₂-Emissionen eines Fahrzeugs bei der Steuerbemessung zu berücksichtigen, wie dies im europäischen Ausland bereits vielfach geschehen ist.⁸ Ein entsprechender EU-Richtlinienvorschlag von 2005 (COM/2005/261/Final)⁹ wurde zwar nicht realisiert, gleichwohl hat die Mehrheit der europäischen Länder die Besteuerung der Pkw auch ohne entsprechende Vorgaben aus Brüssel geändert.¹⁰ Nach jahrelanger Diskussion wurde dann zum 1. Juli 2009 auch die bundesdeutsche Kfz-Steuer – zunächst nur für Neufahrzeuge – am CO₂-Ausstoß ausgerichtet und damit klimapolitisch aufgewertet.¹¹ Zugleich erhielt der Bund nach Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 GG n. F. die Ertragshoheit für diese Steuer und kann damit künftig Energie- und Kfz-Steuer gleichermaßen politisch gestalten, ohne dabei Reformbemühungen, die in der Vergangenheit die Länderinteressen stets lähmten, zu berühren. Die Länder werden gemäß Art 106b GG n. F. durch einen durch Bundesgesetz zu bestimmenden Anteil am Steueraufkommen des Bundes kompensiert.

Eckpunkte der Reform

Die Bemessungsgrundlage der neuen Kfz-Steuer enthält zwei additive Komponenten: Zunächst besteht ein CO₂-unabhängiger, am Hubraum bemessener Sockelbetrag

- 8 So etwa der ADAC im Jahre 2007 – siehe Ostseezeitung vom 23.2.2007, S. 2.
- 9 Siehe dazu H. Kuhfeld, U. Kunert: Reform der Pkw-Besteuerung überfällig: Die Initiative der EU-Kommission zeigt den richtigen Weg, in: DIW-Wochenbericht, 72. Jg. (2005), H. 49, S. 745 ff.; U. Kunert, H. Kuhfeld: The diverse structures of passenger car taxation in Europe and the EU Commission's proposal for reform, in: Transport Policy, 14. Jg. (2007), S. 306 ff.
- 10 Hierzu zählen Zypern, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Irland, Luxemburg, Malta, Niederlande, Polen, Schweden. Siehe dazu im Überblick D. Kalinowska, K. Keser, U. Kunert: CO₂-Besteuerung von Pkws in Europa auf dem Vormarsch, in: DIW-Wochenbericht, 76. Jg. (2009), H. 27/28, S. 438 ff.
- 11 Gesetz zur Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer und Änderung anderer Gesetze v. 29.5.2009, BGBl. I 2009, 1170. Eine Detaildarstellung bietet D. Zens: Reform des Kraftfahrzeugsteuerrechts. CO₂-orientierte Umgestaltung der Kraftfahrzeugsteuer für Pkw, in: Neue Wirtschafts-Briefe Steuer und Wirtschaftsrecht, 2009, H. 21, S. 1580 ff.

(2 Euro je angefangene 100 ccm Hubraum beim Ottomotor, 9,50 Euro bei Dieselantrieben). Hinzu tritt eine lineare CO₂-Komponente mit Freibetrag: Ein an den Vorgaben der Europäischen Union orientierter CO₂-Ausstoß für Pkw bleibt steuerfrei. Dieser CO₂-Freibetrag beträgt bis 2011 120 g/km, bis 2013 110 g/km, ab 2014 95 g/km. Für jedes über die Zielgröße hinausgehende Gramm/km CO₂ werden 2 Euro fällig. Aufgrund des Freibetrages ist damit zwar der Grenzsteuersatz konstant, die Durchschnittsbelastung pro g/km steigt jedoch an (sogenannte indirekte Progression).¹² Bestandsfahrzeuge werden nach dem alten Kfz-Steuerrecht veranlagt. Sie sollen ab 2013 „scho-nend“ in die neue Systematik überführt werden – die genaue Ausgestaltung wurde bisher noch nicht festgelegt. Kfz-Steuerreform sowie das sogenannte „erste Konjunkturpaket“ 2008¹³ sehen zeitgleich umfangreiche Steuerbefreiungen vor: Mit dem ersten Konjunkturpaket vom 5.11.2008 wurde die Kfz-Steuer bei Neuwagenkäufen (Zulassung vom 5.11.2008 bis 30.6.2009) für ein Jahr ausgesetzt; für Fahrzeuge mit Euro-5- oder Euro-6-Abgasnorm verlängert sich die Befreiung auf zwei Jahre. Für in diesem Zeitraum zugelassene Fahrzeuge greift nach Ablauf der Befreiung eine Günstigerprüfung mit dem alten Recht. Euro-5-Fahrzeuge mit Erstzulassung vor dem 5.11.2008 erhielten 2009 ebenfalls ein Jahr Steuerfreiheit. Für Diesel-Fahrzeuge mit Einhaltung der Euro-6-Norm sieht das Kfz-Steuerreformgesetz eine zusätzliche befristete Steuerbefreiung in den Jahren 2011 bis 2013 in Höhe von 150 Euro vor. Bei der Typzulassung gilt aber seit 2005 ordnungsrechtlich ohnehin der Euro-4-, seit 1.9.2009 europaweit der Euro-5-Grenzwert. Daher kommen beachtliche Teile der Neuzulassungen aus dem Gelegenheitsfenster in den Genuss von Steuerbefreiungen – gänzlich ohne CO₂-Komponente!

Klimapolitischer Hintergrund

Die aktuelle Novelle geht zurück auf die sogenannten Meseberger Beschlüsse der Bundesregierung im August 2007 zu einem „Integrierten Klima- und Energiepaket“. Hierzu wurde im Dezember 2007 das Paket mit 14 Gesetzes- und Verordnungsvorhaben zur Umsetzung vorgestellt. Danach war eine Umstellung der Kfz-Steuer auf „Schadstoff- und CO₂-Basis“ vorgesehen. Die Kfz-Steuer-Reform bildete zusammen mit der sogenannten „CO₂-Strategie Pkw“ (Minderung der durchschnittlichen CO₂-Emissionen für Neuwagen durch technische und sonstige Maßnahmen auf 120 g/km bis 2012), dem Ausbau

12 Siehe zur indirekten Progression beispielsweise D. Brümmerhoff: Finanzwissenschaft, 9. Aufl. 2007, S. 392 f.

13 Siehe dazu www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Wirtschaft/Konjunkturpakete/konjunkturpaket-1,did=278928.html. Im zweiten Konjunkturpaket trat die sogenannte „Abwrackprämie“ hinzu – siehe Institut für Energie- und Umweltforschung: Abwrackprämie und Umwelt – eine erste Bilanz, Heidelberg 2009.

der Biokraftstoffnutzung, einer Verbrauchskennzeichnung für Pkw, verbesserten Lenkungswirkungen der Lkw-Maut, dem Ausbau der Elektromobilität, der Einbeziehung des Flugverkehrs in den Emissionshandel und emissionsmindernden Maßnahmen im Schiffsverkehr ein Maßnahmenbündel, das bis 2020 33,5 Mio. t CO₂ einsparen helfen sollte. Bei den Emissionen im Verkehrsbereich handelt es sich fast ausschließlich um CO₂-Emissionen aus Verbrennungsvorgängen in Motoren.¹⁴ Die Ausrichtung der Kfz-Steuer an den CO₂-Emissionen entspricht dem europäischen Trend einer an Bedeutung gewinnenden steuerlichen CO₂-Veranlagung von Pkw.¹⁵

Der Verkehrssektor trägt derzeit ca. 18-19% zu den nationalen CO₂-Emissionen bei.¹⁶ Dabei dominiert der Straßenverkehr mit 85% (2005); hieran wiederum hat der Pkw-Verkehr einen Anteil von 60%.¹⁷ Somit kommt der Kraftstoffeinsparung bei den Pkw eine sehr große Bedeutung für die Verringerung der verkehrsbedingten CO₂-Emissionen zu. Während aber die gesamten jährlichen CO₂-Emissionen in Deutschland bis 2005 gegenüber 1990 um 15% zurückgingen, stiegen die CO₂-Emissionen im Verkehr um 12% an.¹⁸ Der Verkehrssektor ist der einzige Wirtschaftsbereich ohne Emissionsminderung gegenüber 1990. Das Wort vom klimapolitischen „Sorgenkind Verkehr“ macht folgerichtig die Runde.¹⁹ Zwar haben in den vergangenen zwei Jahrzehnten Effizienz-Fortschritte bei der Antriebstechnik Minderungspotenziale beschert. Steigende Kilometerleistung und der Trend zu größeren Autos mit leistungsstärkeren Motoren und höherem Komfort machen die dadurch erzielten Einsparungen jedoch zunichte. Es besteht daher Konsens, dass im Verkehrsbereich unverändert ein besonderer klimapolitischer Handlungsbedarf besteht.²⁰

Das Ziel, den Kohlendioxidausstoß von Kraftfahrzeugen zu senken, ist zugleich ein wichtiger Bestandteil des EU-Ziels, den Treibhausgasausstoß bis 2020 um 20% zu mindern.

14 Der Anteil von CH₄ ist vernachlässigbar, während die N₂O-Emissionen mit der Einführung des Katalysators bei den Pkw angestiegen sind. Vgl. Umweltbundesamt, N₂O-Emissionen aus Pkw-Katalysatoren, Stand 1.9.2006; www.umweltbundesamt.de.

15 Hierzu eingehend im Überblick D. Kalinowska, K. Keser, U. Kunert, a.a.O.

16 <http://www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/theme.do?nodent=2842>.

17 Siehe U. Lah: Die Verminderung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen, www.bmu.de/verkehr/downloads/doc/print/41482.php (29.11.2009).

18 Ebenda.

19 Siehe u.a. S. Böhrer, D. Bongard: Sorgenkind Verkehr – Maßnahmen zum Klimaschutz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 29-30/2007, S. 15 ff.

20 Bisher wurde auf den Verkehrssektor im Wesentlichen durch die Lkw-Maut, Zuschläge bei der früheren Mineralölsteuer („Öko-Steuer“), emissionsabhängige Landegebühren auf deutschen Flughäfen sowie die steuerliche Förderung und die Statuierung von Beimischungsquoten für Biokraftstoffe klimapolitisch eingewirkt.

Hierzu sah die neue EU-Strategie 2007 neben nachfrageorientierten Maßnahmen (Energieverbrauch-Labeling, Kfz-Steuer-Angleichung, Werbe-Verhaltenskodex) auch „gesetzgeberische Maßnahmen“ auf der Angebotsseite vor: Mit der Verordnung EG 443/2009 wurden im Rahmen des „EU-Klimapakets“ Kfz-Hersteller (oder Herstellergemeinschaften nach Art. 7) auf verbindliche Emissionsgrenzwerte ihrer Neuwagen verpflichtet: 2015 dürfen Neuwagen in der EU durchschnittlich nur noch 130 g CO₂/km ausstoßen – ergänzt um „begleitende Maßnahmen“ im angestrebten Umfang von 10 g/km. Derzeit beträgt der durchschnittliche CO₂-Ausstoß neuer Pkw in der EU knapp 160 g/km. 130 g/km müssen durch Verbesserungen in der Motortechnologie erreicht werden, wobei eine Einsparung von 7 g durch sogenannte „Ökoinnovationen“, etwa Solardächer, angerechnet werden kann. Weitere Maßnahmen, in denen festgelegt wird, wie die zusätzlichen 10 g/km zu erreichen sind (etwa durch bessere Reifen oder die Nutzung von Biokraftstoffen), werden diese Verordnung ergänzen. Die Autoindustrie muss den Durchschnitts-Grenzwert von 130 g CO₂/km für Neuwagen 2015 voll erreichen. 2012 müssen 65% der Neuwagen eines Herstellers das Ziel erreichen. 2013 sollen es 75% sein und 2014 dann 80%. Bei Überschreiten der Grenzwerte werden Geldbußen fällig (Emissionsüberschreitungsabgabe gemäß Art. 9). 2020 dürfen Autos höchstens 95 g CO₂/km ausstoßen. 2013 wird dieses Ziel nochmals überprüft.

Ökonomisch lässt sich angesichts der Möglichkeit von Strafzahlungen die Grenzwert-Regelung der EU-Verordnung als CO₂-Intensitätsabgabe auf Pkw mit Freibetrag interpretieren. Damit wirken auf das klimapolitische Ziel einer möglichst raschen Durchsetzung CO₂-armer Fahrzeuge im bundesdeutschen Pkw-Bestand gleich drei Abgabensysteme ein: Neben das duale nationale System aus Energiesteuer und nunmehr CO₂-orientierter Kfz-Steuer auf der Nachfrageseite tritt die EU-Fahrzeug-Pönale, welche die Hersteller zum Angebot CO₂-ärmerer Pkw und – je nach Überwälzung der Pönale im Kaufpreis²¹ – auch die Nachfrage zur Bevorzugung sparsamer Fahrzeuge anhalten soll.

Die neue Kfz-Steuer setzt von der Nachfrageseite zusätzliche individuelle Anreize für Fahrzeuge bis zum Zielwert 120 g/km (später verschärft). Anreize, Fahrzeuge mit noch niedrigeren Emissionswerten anzuschaffen, werden jedoch gerade nicht gesetzt, da sich in diesem Bereich die Kfz-Steuer nicht weiter reduzieren lässt. Auch vorfristige

21 Die Pönale wird nur je Hersteller für die gesamte Flotte berechnet; es hängt daher von den Überwälzungsstrategien der Hersteller sowie den Nachfrageelastizitäten im jeweiligen Produktsegment ab, ob sich die CO₂-Last auch im Kaufpreis und schließlich in der abgesetzten Menge widerspiegeln wird.

Anschaffungen unterdurchschnittlich emissionsarmer Fahrzeuge werden so nicht honoriert.

Klimapolitische Analyse

Was trägt nun die neue Kfz-Steuer zum Klimaschutz bei? Emissionen im Verkehr entstehen praktisch ausschließlich im Fahrzeugbetrieb; anders als bei den Luftschadstoffen (Kohlenmonoxid, Stickstoffoxide, Kohlenwasserstoffe, Staubpartikel) spielt jedoch der Fahrzeugtyp (jenseits der spezifischen Verbrauchswerte) für die CO₂-Emission keine Rolle. Da sich CO₂-Emissionen proportional zum jeweiligen Kraftstoffverbrauch verhalten, setzt eine Steuer auf das bloße Halten von Kraftfahrzeugen insoweit keine angemessenen emissionsbezogenen Signale.²² Auch die Notwendigkeit einer fahrzeugspezifischen Differenzierung – wie bei den Luftschadstoffen – entfällt. Kommt es für den steuerlichen Zugriff allein auf die CO₂-Emission an, so ist eine auf den Kraftstoffverbrauch gerichtete Energiesteuer das Mittel der Wahl.²³

Die zugunsten einer separaten Kfz-Steuer üblicherweise geltend gemachten Argumente fallen ausgerechnet beim Klimaschutz deutlich schwächer aus: Eine Steuer, die nach Angaben des Bundesfinanzministeriums „vor allem auf den Schutz des Klimas abzielt“,²⁴ lässt fiskalische oder äquivalenztheoretische Refinanzierungs-Rechtfertigungen in den Hintergrund treten. Und die Möglichkeit einer ergänzenden Differenzierung der Steuerlast nach Fahrzeugtyp wird hier gerade nicht benötigt, da sich im effektiven Verbrauch sowohl der Motorentyp als auch der Fahrstil und der Streckenmix niederschlagen. Um ein emissionsbezogenes Lenkungsziel zu erreichen, sollte eine Umweltabgabe aber so nah wie möglich am verursachenden Tatbestand ansetzen. Dies wird bei der CO₂-Besteuerung der bloßen Kfz-Haltung ersichtlich verfehlt: Sie besteuert ein Emissionspotenzial, nicht jedoch die effektiven CO₂-Emissionen. Nachdem auch die institutionellen Hemmnisse der föderativen Ertragskompetenzverteilung mit der gleichzeitigen Änderung der Finanzverfassung und der Zuweisung aller verkehrsbezogenen steuerlichen Ertragskompetenzen in Art. 106 GG an den Bund entfallen sind, überrascht das Beharrungsvermögen der Kfz-Steuer unter dem neuen Primat der klimapolitischen Lenkung.

Umweltpolitisch könnten wohl noch zwei Argumente für eine weiterhin separate Kfz-Steuer sprechen: Die alterna-

tive Energiesteuererhöhung würde die sektorspezifischen CO₂-Preise sowie das innereuropäische Besteuerungsgefälle zu Lasten Deutschlands weiter spreizen und zu Ineffizienzen sowie emissionsneutralen, aber fiskalisch schmerzhaften Leakage-Effekten über die Grenze führen, da Kraftstoff dann vermehrt im europäischen Ausland nachgefragt und die CO₂-Last folglich nicht verringert werden würde.²⁵ Darüber hinaus könnten Wirkungsbrüche in der Anreizkette dazu führen, dass die Nachfrageentscheidungen über die Anschaffung und das fortgesetzte Halten eines Kraftfahrzeugs nicht in die gewünschte Richtung gehen und damit das Ziel einer (raschen) Verringerung der spezifischen CO₂-Intensität im Fahrzeugbestand verfehlt wird.

Denn klimapolitisch kann einerseits auf Nachfrager-Entscheidungen über die Fahrleistung (gefahrte km), andererseits auch auf Entscheidungen hinsichtlich des spezifischen Verbrauchs (Kraftfahrzeugtyp, Fahrstil, Wartung, Streckenmix) eingewirkt werden. Zu einer der wichtigsten Nachfrage-Entscheidungen zum spezifischen Verbrauch gehört fraglos die Kfz-Anschaffungsentscheidung. Ausgerechnet in dieser der Kfz-Steuer verbleibenden Lenkungsdomäne steht sie aber in Konkurrenz zur EU-Verordnung 443/2009 „zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Pkw im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO₂-Emissionen“. Es ist daher zu fragen, ob die Besteuerung des CO₂-Emissionspotenzials durch die neue Kfz-Steuer zumindest konsistent gelingt und zu spürbaren Anreizen zur spezifischen Emissionsminderung im Fahrzeugbestand beiträgt. Hierzu überwiegen freilich die kritischen Stimmen.²⁶

Schwache und inkonsistente Lenkungswirkung

Da zunächst nur Neufahrzeuge und anschließend auch nur „schonend“ Altfahrzeuge einbezogen werden, ist die Lenkungswirkung der Kfz-Steuer geschwächt. Der Altfahrzeugbestand wird zum einen wegen fehlender Emissionsdaten für Altfahrzeuge nicht einbezogen und zum anderen, weil der Druck zum „Kauf eines emissionsärmeren Fahrzeugs“ als sozial unausgewogen gilt. Die Anreizwirkung ist aber auch für Neufahrzeuge schwach ausgeprägt: Die jährlichen steuerlichen Ermäßigungen durch den Kauf eines CO₂-armen Neuwagens liegen nach ersten

22 Statt vieler etwa W. Ströbele, a.a.O., S. 6.

23 So auch J. Ketterer, J. Wackerbauer: Die Kraftfahrzeugsteuer als Instrument der Klimaschutzpolitik, in: ifo-Schnelldienst, 62. Jg. (2009), H. 4, S. 12 (14 f.).

24 Siehe http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_312/DE/Buergerinnen_und_Buerger/Mobilitaet_und_Reisen/Rund_ums_Auto/Kfz_Steuer/Neuregelung_Kfz_Steuer.html (29.11.2009).

25 Zwar gilt die kurzfristige Preiselastizität der Kraftstoffnachfrage mit -0,1 bis -0,3 als sehr gering, dies greift aber nicht für den Fall, dass aufgrund von Marktsplattungen homogene Güter zu unterschiedlich hohen Preisen bezogen werden können, wie dies durch Steuersatzdifferenzen zwischen Staaten der Fall ist. Die dadurch ausgelöste Nachfrageverlagerung durch Arbitrageure wird nur noch die Transaktionskosten begrenzt.

26 Siehe hierzu im Überblick E. Gawel: CO₂-basierte Kfz-Steuer – eine Klimaschutzsteuer?, in: Zeitschrift für Umweltrecht, 21. Jg. (2010), S. 3 ff.

Berechnungen in den meisten Fällen (deutlich) unterhalb von 1% des Neuwagen-Preises.²⁷ Angesichts der Größenordnungen möglicher Händlerrabatte (insbesondere in der Phase der Abwrackprämie über 20%) nehmen sich diese Anreize sehr bescheiden aus, selbst wenn man eine durchschnittliche Lebensdauer der Kraftfahrzeuge von etwa acht Jahren zugrunde legt.²⁸ Insbesondere für die bis 2013 relevanten Neuwagenkäufe wird die Merkllichkeit der Steuer durch den geringen Anteil der Kfz-Steuer an den gesamten Fahrzeugkosten begrenzt.²⁹

Wenn die absoluten Steuerbelastungen je Fahrzeugtyp betrachtet werden, machen Vergleichsrechnungen deutlich, dass die Steuerlast für die Mehrzahl der zulassungsstarken Modelle als Folge der CO₂-Orientierung zunächst abnehmen wird.³⁰ Der ohnehin bescheidene Substitutionseffekt der Neuregelung wird auf diese Weise durch einen „Einkommenseffekt“ der Niveauabsenkung bei wichtigen Marktsegmenten konterkariert. Marktexperten sprechen hier von einem „Steuersenkungsprogramm“.³¹ Wo sich aber die Zahllast ermäßigt, können Anreize relativer Steuerpreise nur noch über Opportunitätskosten (noch größere Einsparungen bei Fahrzeugwechsel) gesetzt werden; empirisch gelten diese jedoch als schwächer ausgeprägt. Zudem setzt eine solche Verbilligung der Kfz-Haltung kontraproduktive Anreize bei der Entscheidung über den Verzicht auf ein Kraftfahrzeug.³²

Weiterhin ist zu bemängeln, dass sich Steuerlasterrhöhung und Steuerlastermäßigung infolge der komplexen gesplitteten Bemessungsgrundlage keineswegs konsistent auf Fahrzeuge mit über- bzw. unterdurchschnittlichem Emissionspotenzial verteilen; vielmehr lassen sich nahezu alle Kombinationen von Fallgestaltungen finden: unterdurchschnittlich CO₂-intensive Fahrzeuge mit Steuerlastsenkungen stehen neben solchen mit -erhöhungen, emissionsstarke Fahrzeuge zeigen teils kräftige Steuerbetragserhöhungen, aber auch nahezu unveränderte Zahllasten oder sogar Steuerbetragssenkungen. Die Hubraumkomponente schwächt nicht nur die Relevanz der CO₂-Komponente, diese wird durch den Hubraumeinfluss auch verzerrt. Daher verletzt die Kfz-Steuer das ökonomische Effizienz-Prinzip des einheitlichen Kohlenstoffpreises³³ und bietet verzerrte Anreize über die Emissionslast

einzelner Fahrzeuge, weil Be- und Entlastungen nicht proportional zu den spezifischen Emissionen erfolgen.³⁴ Insbesondere im Bereich spezifischer Emissionen ab 150 g/km sind, ohne dass ein System erkennbar wäre, alle Zahländerungen möglich.³⁵ Der Hubraum als Bestandteil der Bemessungsgrundlage auch der neuen Kfz-Steuer ist als politische Reverenz an die mit der Steuer verbundenen fiskalischen Interessen zu verstehen. Denn bei alleiniger CO₂-Orientierung der Steuer droht – nicht zuletzt aufgrund der abschmelzenden Freibeträge sowie der EU-Pönale – eine mittel- bis langfristige Erosion der Bemessungsgrundlage durch Verbesserungen in der Antriebstechnik und verändertes Käuferverhalten. Der (ordnungsrechtlich nicht regulierte) Hubraum gilt demgegenüber als Garant der Dauererגיעigkeit der Steuer. Zudem mildert er die Wirkung der spezifischen CO₂-Besteuerung und schont so die Interessen der deutschen Hersteller emissionsstarker Premium-Fahrzeuge.

Die Rolle finanz-, wirtschafts- und industriepolitischer Ziele bei der Neugestaltung der Kfz-Steuer wird auch daran deutlich, dass die im Zuge der Konjunkturmaßnahmen zeitgleich stimulierte deutliche Verjüngung des Fahrzeugbestandes durch Neuwagenkäufe (Abwrackprämie, Kfz-Steuerbefreiungen) gänzlich ohne Klimakomponente auskam; die Erfüllung der Euro-Abgasnormen genügte. Immerhin wurden allein über die Abwrackprämie rund 2 Mio. Fahrzeuge ausgetauscht (dies entspricht 12% der 17 Mio. Fahrzeuge, die aufgrund ihres Alters dafür in Frage kamen (5% des Gesamt-Bestandes)) und immerhin noch etwa 780 000 zusätzliche private Zulassungen bewirkt (der Rest sind Mitnahme-Effekte des natürlichen Umschlages).³⁶ Umwelt- und Konjunkturpolitik standen hier im Widerstreit, denn niedrige spezifische CO₂-Emissions-Anforderungen für die Förderungsmaßnahmen hätten die Nachfrage wohl noch stärker an den Premium-Produkten aus deutscher Fertigung vorbeigelenkt. Die Neuregelung der Kfz-Steuer verpasste vorsätzlich die Chance, diesen Erneuerungsschub klimapolitisch zu nutzen.

Bei der Tarifkonstruktion der Kfz-Steuer wurde eine allzu starke Tarifspreizung zwischen emissionsarmen und emissionsstarken Fahrzeugen durch den Einfluss der Hubraumkomponente, eine lineare Veranlagung (anstelle einer progressiven) und den Einbau des Freibetrages gedämpft. Alle drei Konstruktionsmerkmale führen dazu, dass der relative Vorteil emissionsarmer Fahrzeuge geringer als theoretisch möglich ausfällt.³⁷ Zwar wird betont, dass eine

27 Siehe F. Dudenhöffer, a.a.O., S. 3.

28 Stand 1.1.2009: 8,2 Jahre/Pkw – vor der Abwrackprämien-Aktion; siehe Institut für Energie- und Umweltforschung: Abwrackprämie und Umwelt – eine erste Bilanz, Heidelberg 2009, S. 2.

29 Siehe hierzu H. Kuhfeld, U. Kunert, a.a.O., S. 745 ff.

30 F. Dudenhöffer, a.a.O., S. 3; J. Ketterer, J. Wackerbauer, a.a.O., S. 13.

31 F. Dudenhöffer, a.a.O., S. 3.

32 J. Ketterer, J. Wackerbauer, a.a.O., S. 14.

33 Siehe hierzu auch W. Ströbele, a.a.O., sowie F. Dudenhöffer, M. Krüger: Zu viele unterschiedliche Preise für den Autofahrer, in: ifo-Schnelldienst, 61. Jg. (2008), H. 10, S. 17 f.

34 Siehe auch J. Ketterer, J. Wackerbauer, a.a.O., S. 14.

35 Der Grund hierfür liegt darin, dass auch Fahrzeuge mit großem Hubraum emissionsarm betrieben werden können; Hubraum und CO₂-Ausstoß sind mithin gerade nicht proportional.

36 Siehe Institut für Energie- und Umweltforschung, a.a.O., S. 2 und 5.

37 Zum Problem der Tarifspreizung auch W. Ströbele, a.a.O., S. 5.

lineare Veranlagung der CO₂-Intensität problemadäquat sei, da jeder Tonne CO₂ die gleiche Klimaschädlichkeit zukomme;³⁸ Progressionstarife sind zwar lenkungs- politisch keineswegs ausgeschlossen, zumal ohnehin in der Praxis höchst unterschiedliche implizite CO₂-Preise gesetzt werden.³⁹ Tatsächlich wurde beim neuen Kfz-Steuer-Tarif aber gerade kein linearer Tarif realisiert, sondern mit der Freibetragsregelung eine indirekte Progression der Durchschnittssteuersätze etabliert.

Am Systembruch der Steuersatzdifferenzierung zwischen Otto- und Dieselmotoren wird festgehalten. Die Subventionierung des Transportgewerbes bei der Energiesteuer (niedrigere Steuersätze für Diesel-Kraftstoff) wird „teil-kompensiert“ durch einen „gewissen“ fixen Aufschlag bei der Kfz-Steuer. Das CO₂-Signal der Kfz-Steuer wird so abermals verzerrt. Eine Klimaschutzsteuer müsste technologieneutral jede Mengeneinheit CO₂ gleichermaßen belasten. Die Technikwahl wird insgesamt (über Energiesteuer und Kfz-Steuer) klimapolitisch inkonsistent gesteuert, da Diesel-Motoren bei hoher Fahrleistung steuerliche Vorteile, bei niedriger Leistung jedoch Nachteile aufweisen.⁴⁰

Die neue Kfz-Steuer beschränkt ihre Lenkungswirkung zudem auf die Erreichung des Zielwertes 120 g/km. Weitergehende Emissionsminderungen, insbesondere die vorfristige Einhaltung der ab 2012 bzw. 2014 geltenden verschärften Zielwerte werden nicht honoriert. Damit begnügt sich die CO₂-Komponente mit Anreizen, die auf die Durchsetzung des aktuellen Standes der Technik gerichtet sind. Von einer Steuer, die „vor allem auf den Schutz des Klimas“ gerichtet ist, dürfte man hingegen erwarten, dass auch weitergehende Emissionspotenzial-Reduktionen aufgrund von Fortschritten in der Antriebstechnologie steuerlich gratifiziert werden.

Die reale Anreizwirkung wird zudem im Zeitablauf – wie bei jeder Mengensteuer – durch Inflation entwertet. Vor diesem Hintergrund setzen die jährlichen Steuerlasterhöhungen um 20 Euro 2012 bzw. weitere 30 Euro 2014 als Folge der dynamischen Verkürzung des CO₂-Freibetrages (von 120 auf 110 bzw. 95 g/km) kaum wirklich spürbare Verknappungssignale.⁴¹

Schließlich müssen zur klimapolitischen Beurteilung mögliche Rebound-Effekte beachtet werden: EU-Pönale und neue Kfz-Steuer verfolgen eine Effizienzstrategie; sie greifen gerade nicht auf die effektiven CO₂-Emissionen zu. Mit der Effizienzverbesserung in der Fahrzeugflotte allein ist für die Klimapolitik freilich noch nichts gewonnen. Vielmehr besteht die besondere Gefahr von sogenannten Rebound-Effekten⁴²: Reduzierungen im spezifischen Verbrauch eröffnen als relative Preissenkungen Optionen, bei unveränderten Kosten höhere Fahrleistungen oder CO₂-relevante Komfort- und Motorleistungssteigerungen zu realisieren. Die Energiesteuer muss hier mit Blick auf die Fahrleistung und die übrigen Verbrauchsparameter (Fahrverhalten, Wartungszustand, Streckenmix) spürbar gegensteuern und so die Klimadividende von Effizienzverbesserungen steuerpolitisch am Markt sichern.

Beachtung finden sollte auch, dass die CO₂-Komponente der Kfz-Steuer mit dem Wegfall der tariflichen Luftschadstoffanreize erkaufte wurde: Die Schadstoffklasse hat keinen Einfluss mehr auf die Höhe der Kfz-Steuer für Neufahrzeuge mit Erstzulassung nach dem 5. November 2008; ab dem 1. Januar 2013 fällt diese für alle Fahrzeuge weg. Dabei war die Kfz-Steuer steuersystematisch der einzige praktisch verfügbare Hebel, um Anreize für das Einhalten von Abgasnormen zu platzieren.⁴³ Diese Funktion übernehmen nun ausschließlich (befristete) Steuerbefreiungen.

Sonderfall Elektrofahrzeuge

Die Kfz-Steuer wird auch durch die Aussicht auf zunehmende Elektromobilität herausgefordert.⁴⁴ Erklärtes Ziel des „Nationalen Entwicklungsplans Elektromobilität“ ist es, bis 2017 in die erste Großserienfertigung von Elektroautos einzusteigen.⁴⁵ Kfz-steuerrechtlich gilt als Elektrofahrzeug nur ein ausschließlich durch Elektromotoren angetriebenes Kraftfahrzeug. Hubraum und Fahrzeugemissionen spielen keine Rolle. Das Halten von Elektro-Pkw, die nach dem 1.7.2009 zugelassen werden, ist nach der Kfz-Steuer-Novelle 2009 zunächst für fünf Jahre steuerbefreit. Nach Ablauf des Befreiungszeitraumes werden diese Fahrzeuge nach dem jeweils zulässigen Gesamtgewicht besteuert. Es gilt eine unbefristete Steuerermäßigung von 50%.⁴⁶

38 So etwa T. Puls: Eine CO₂-orientierte Kfz-Steuer kann ein wirtschaftsverträgliches Instrument sein, in: ifo-Schnelldienst, 60. Jg. (2007), H. 6, S. 8.

39 Zum Problem ineffizienter Regulierung durch unterschiedlich hohe (implizite) CO₂-Preise auch J. Ketterer, J. Wackerbauer, a.a.O., S. 15.

40 So auch F. Dudenhöffer, a.a.O., S. 4.

41 Bei 2% Inflationsrate p.a. beträgt der reale Wertverlust von 300 Euro Kfz-Steuer (VW Golf, alte Kfz-Steuer) binnen drei Jahren rund 18 Euro.

42 In der ökonomischen Theorie bezeichnet man mit Rebound die auf Effizienzsteigerungen folgenden gegenläufige Mengeneffekte, z.B. als Folge von Preisreduktionen (was billiger wird, wird stärker nachgefragt); siehe hierzu H. Herrin: Is Energy Efficiency Environmentally Friendly?, in: Energy & Environment, 11. Jg. (2000), S. 313 ff.

43 So auch T. Puls, a.a.O., S. 8.

44 Dazu insbesondere G. Eisenbeiß, a.a.O.

45 Siehe www.elektromobilitaet2008.de (6.10.2010).

46 Siehe § 3d und § 9 Abs. 2 bzw. Abs. 1 Nr. 3, 4a KfzStG. Hierzu auch T. Welz: Kaufentscheidungen und Zulassungsfragen zur CO₂-orientierten Kraftfahrzeugsteuer, in: Umsatzsteuer- und Verkehrssteuer-Recht, 2009, H. 10, S. 314 (316).

Fazit

Die Kfz-Steuer hat neben einer verbrauchsabhängigen Energiebesteuerung aus steuer- und umweltpolitischen Gründen ihren Platz im Steuersystem. Im Rahmen einer auf CO₂-Emissionen fokussierten Besteuerung schwindet freilich die Überzeugungskraft eines dualen Besteuerungssystems aus Kfz- und Energiesteuer. Die (zusätzliche) Besteuerung des bloßen CO₂-Emissionspotenzials, die eine Kfz-Steuer hier noch übernehmen kann, soll die Nachfrager-Entscheidungen über Kauf und Halten von Kraftfahrzeugen unter CO₂-Einspargesichtspunkten anleiten und so zu einer (rascheren) Durchsetzung des Fahrzeugbestandes mit verbrauchseffizienten Fahrzeugen beitragen. Abgesehen davon, dass gerade hierauf auch die EU-Pönale gerichtet ist, fällt dieser denkbare klimapolitische Zielbeitrag für die Nachfrageseite jedoch in der deutschen Novelle 2009 wenig überzeugend aus: Die Anreizwirkung verharrt infolge der fortgeführten Hubraumkomponente und der vernachlässigbaren Kostenanteile der Steuer beim Kaufpreis auf niedrigem Niveau. Anreize für die vorfristige Anschaffung emissionsarmer Fahrzeuge werden gerade nicht gesetzt. Zudem ist die mäßige und asymmetrische Lenkungswirkung auch noch inkonsistent in ihrer Bewertung von CO₂-Emissionen: Die Hubraumkomponente verzerrt die CO₂-Knappheitssignale der Steuer willkürlich. Weiterhin wird der denkbare Lenkungseffekt dadurch entwertet, dass Bestandsfahrzeuge bis 2013 ohne besondere CO₂-Anreize verbleiben. Die Neuregelung zielt damit vorerst nur auf die Erneuerung des Bestandes, hat aber gerade hierbei die massive Umwälzung im Fahrzeugbestand als Folge der sogenannten Abwrackprämie vorsätzlich verpasst. Die konkreten Belastungsverschiebungen über die einzelnen Fahrzeugtypen lassen eher ein „Steuersenkungsprogramm“ erkennen; die Kfz-Steuer wird so in ihrer umweltpolitischen Bedeutung geschwächt, da das Halten eines Kraftfahrzeugs insgesamt – der CO₂-Komponente zum Trotz – vor allem im Massensegment günstiger wird.

Von einer „Klimaschutzsteuer“ ist damit auch die neue deutsche Kfz-Steuer weit entfernt. Bekannte umweltpolitische Muster, die auf symbolische Politik setzen, aber ernstliche Belastungen und hieraus gespeiste Umstrukturierungen vermeiden,⁴⁷ werden hier erneut erkennbar. Immerhin ist mit der Reform ein Einstieg in ein neues Besteuerungssystem gelungen, das künftig stärkere Lenkungsimpulse zu verbrauchsarmen Fahrzeugflotten geben könnte. Nennenswerte Anreize zur Verbreitung effizienter Fahrzeuge im Fahrzeugbestand können so freilich derzeit kaum gesetzt werden.

47 Siehe hierzu allgemein E. Gawel: Zur Politischen Ökonomie von Umweltabgaben, Tübingen 1995, mit Blick auf die Kfz-Steuerreform konkret D. Kalinowska, K. Keser, U. Kunert, a.a.O.