

Peter Mandler*

Kfz-Steuer für Pkw: Hubraum lässt sich doch ersetzen!

Die Kfz-Steuer richtet sich auch nach der Neuregelung zum 1.7.2009, bei der CO₂-Emissionen einbezogen werden, vor allem nach dem Hubraum eines Pkw. Das Volumen des Hubraums sagt jedoch nicht genug über den tatsächlichen Umweltverbrauch eines Kraftwagens aus. Der Autor schlägt daher eine neue progressive Kfz-Steuer vor, die sich an den CO₂-Emissionen ausrichtet.

Unter den Automobilisten war es über Jahrzehnte ein geflügeltes Wort, dass Hubraum als Qualitätsmerkmal durch nichts zu ersetzen ist. Ähnlich scheint es der Gesetzgeber bei der Bemessungsgrundlage für die Kraftfahrzeugsteuer für Pkw zu sehen. Stellt er bei vor dem 30.6.2009 zugelassenen Pkw sogar ausschließlich auf den Hubraum ab, hält er daran für spätere Zulassungen zumindest als weiteres Kriterium neben den CO₂-Emissionen fest. Dieser Beitrag setzt sich kritisch mit der Frage auseinander, ob dies heute noch angemessen ist. Zunächst wird aber in aller Kürze die Struktur der gegenwärtigen Kraftfahrzeugsteuer für Pkw beschrieben.

Struktur der gegenwärtigen Kfz-Steuer für Pkw

Für Pkw mit Verbrennungsmotoren, die erstmals bis zum 30.6.2009 zugelassen wurden, beträgt die Kfz-Steuer in Abhängigkeit von Schadstoffklasse und Motorkonzept (Otto- oder Dieselmotor) zwischen 6,75 Euro und 37,58 Euro je angefangene 100 cm³ Hubraum. Für Pkw-Erstzulassungen ab dem 1.7.2009 setzt sich die Kfz-Steuer aus zwei Komponenten zusammen. Die eine nimmt weiterhin Bezug auf den Hubraum: Je angefangene 100 cm³ wird bei Ottomotoren ein Betrag von 2,00 Euro und bei Dieselmotoren 9,50 Euro (bzw. bei fehlendem Rußpartikelfilter 10,70 Euro) erhoben. Hinzu kommt der sogenannte CO₂-Zuschlag. Soweit der CO₂-Ausstoß pro km einen bestimmten Freibetrag übersteigt, werden für jedes weitere Gramm 2,00 Euro fällig. Der Freibetrag beläuft sich für Erstzulassungen zwischen dem 1.7.2009 und dem 31.12. 2011 auf 120 g/km. Für spätere Zulassungen sinkt er auf 110 g/km. Ab 2014 wird er noch wei-

ter auf 95 g/km reduziert. Bleiben die CO₂-Emissionen unter dem Freibetrag, ist die Kfz-Steuer damit ausschließlich hubraumbezogen. Dies lässt sich auch so interpretieren, dass mit der Hubraumkomponente bereits ein CO₂-Ausstoß in Höhe des Freibetrages abgegolten ist. Die Hubraumkomponente wird daher auch als Sockelbetrag bezeichnet.¹

Gründe für den Hubraumbezug in der Vergangenheit

Früher war im Allgemeinen davon auszugehen, dass hubraumstarke Fahrzeuge teurer, größer, stärker und damit schneller waren und mehr Kraftstoff verbrauchten. Mit dieser Annahme ließ sich auch der Hubraum als Steuerbemessungsgrundlage rechtfertigen. Eine höhere Steuer für teurere Fahrzeuge lässt sich mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip begründen. Die anderen angeführten Attribute knüpfen an das Äquivalenzprinzip an. So beansprucht ein größeres Fahrzeug ebenso mehr Verkehrsraum wie ein stärkeres und damit schnelleres Fahrzeug.² Ein höherer Verbrauch bedeutet eine größere Umweltbelastung und rechtfertigt damit eine höhere Besteuerung. Da zudem früher den Kraftfahrzeugsteuerstellen keine Daten zur direkten Abbildung dieser Faktoren zugänglich waren, konnte die ausschließliche Anknüpfung an den Hubraum als durchaus sachgerecht angesehen werden.

Wie sieht es heute aus?

Zweifellos gibt es noch immer hubraumstarke Pkw, die teuer, groß, stark und schnell sind sowie viel Kraftstoff verbrauchen. Doch ein Blick auf die Angebotspalette der Automobilhersteller ergibt ein differenzierteres Bild. So nährt bereits der Blick ganz unten in die Preislisten Zweifel an einer Weitergeltung der bisherigen Annahmen. Die unter dem Begriff

Peter Mandler, Dipl.-Volkswirt, Dipl.-Finanzwirt (FH), ist Referent in der hessischen Finanzverwaltung und derzeit abgeordnet an den Bund.

* Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Verfassers wieder.

1 So auch in der Gesetzesbegründung, Bundestagsdrucksache 16/11742.

2 Mit der Geschwindigkeit nimmt der nötige (Sicherheits-)Abstand und damit die auf der Straße benötigte Fläche zu.

„Downsizing“ bekannte technische Entwicklung hat dazu geführt, dass der hubraumschwächste Motor im Angebot oft stärker und teurer ist als die mit einem größerem Hubraum ausgestattete Basismotorisierung. Als Beispiel seien hier die Hersteller Fiat (TwinAir-Motoren), Ford (EcoBoost-Motoren) und Volkswagen (TSI-Motoren) genannt. Durch technische Maßnahmen wie Turboaufladung und variable Ventilsteuerung erreichen hier die kleineren Motoren eine größere Leistung als die Basismotorisierung, kosten dabei aber mehr.

Auch in teureren Marktsegmenten kann ein größerer Hubraum heute nicht mehr mit einem höheren Preis oder einer größeren Leistung gleich gesetzt werden. Denn hier wird ebenfalls vermehrt der Weg der Turboaufladung beschritten. Damit kann die Typisierung, ein größerer Hubraum ginge einher mit einem höheren Preis und einer stärkeren Leistung, kaum mehr aufrechterhalten werden. Sollte entsprechend des Leistungsfähigkeitskriteriums eine höhere Kfz-Steuer für teurere Pkw anfallen, müsste sie an ein anderes Kriterium anknüpfen. Hier würde sich der Bruttolistenpreis anbieten. Er hat sich als Bezugsgröße bereits bei der ertragsteuerlichen Dienstwagenbesteuerung bewährt. Allerdings wirft dies die Frage auf, ob nicht bereits durch die Umsatzsteuer beim Kauf eine hinreichende Belastung in Bezug auf den Preis gewährleistet wird. Wollte man weiterhin Bezug auf die Motorleistung nehmen, könnte auf die bei den Zulassungsstellen erfassten KW/PS-Werte zurückgegriffen werden. Gleichwohl scheint die Motorleistung als Kriterium für die Kfz-Steuer nicht die erste Wahl zu sein. Die zuvor skizzierte Rechtfertigung über den mit steigender Geschwindigkeit wachsenden Bedarf an Verkehrsraum vermag allein auf sich gestellt nicht zu überzeugen. Gleiches gilt für die ebenfalls auf die Inanspruchnahme an Verkehrsraum abstellende Argumentation bezüglich der Fahrzeugabmessungen.

Sinnvoller dürfte ein Anknüpfen an den Verbrauch und die damit einhergehende Umweltbelastung sein. Dies gilt insbesondere wegen der ökologischen Lenkungswirkung. Doch auch hier ist der Hubraum kein eindeutiger Indikator mehr. So kann ein aufgeladener kleiner Motor mehr verbrauchen als ein größeres Aggregat. Am treffendsten wäre natürlich ein Abstellen auf den tatsächlichen Verbrauch eines Pkw, also die getankte Benzin-/Dieselmenge. Damit würde auch unterschiedlich intensiven Nutzungen Rechnung getragen. Die Kfz-Steuer wäre dann konsequenterweise in die Mineralölsteuer zu integrieren.³ Gegen einen solchen Ansatz spricht, dass dies den Kraftstoffpreis erhöhen und damit in den grenznahen Regionen weitere Anreize zum Tanken im Ausland setzen würde. Außerdem würde dies für ausgesprochene Wenigfahrer nahezu jeden Anreiz, sich ein

sparsames Fahrzeug zuzulegen negieren,⁴ denn bei ihnen fällt der Spritverbrauch und damit der Benzin-/Dieselpreis kaum ins Gewicht. Ein weiterer zu bedenkender Aspekt ist, dass Vergünstigungen bei der Kfz-Steuer auch ein Instrument sind, um beispielsweise die Mobilitätskosten von Behinderten im Vergleich zu anderen Verkehrsteilnehmern zu senken oder Fahrzeuge mit besonders niedrigen (anderen) Schadstoffemissionen zu fördern. Dies wäre bei einer vollständigen Integration in die Mineralölsteuer nicht mehr ohne Weiteres möglich.⁵ Aus diesen Gründen erscheint es durchaus angemessen, an den typbezogenen Verbrauch anzuknüpfen, wie dies auch bereits im geltenden Recht durch den CO₂-Zuschlag erfolgt. Gegenwärtig konterkariert der Freibetrag aber die Zielrichtung dieser Komponente. Wird der Freibetrag unterschritten, schafft die derzeitige Rechtslage keinen Anreiz für eine weitere Verbrauchsreduzierung.⁶ Hier besteht dann nur noch ein Anreiz zur Hubraumminimierung. Dieses Ziel als solches erscheint aber nicht erstrebenswert. „Downsizing“ sollte kein Selbstzweck sein, sondern ist nur dann förderwürdig, wenn es auch zu einem niedrigeren Verbrauch führt. Sei es direkt oder indirekt durch die Gewichtersparnis beim Aggregat. Neben dem Anknüpfen an den CO₂-Ausstoß gleichzeitig auch eine Hubraumkomponente mit dem Verbrauch zu begründen, erscheint nicht möglich. Hier bedarf es schon einer anderen Herleitung für die Tauglichkeit des Hubraumkriteriums.

Insgesamt spricht vieles für eine ausschließliche Ausrichtung der Steuer am CO₂-Ausstoß und zwar ab dem ersten Gramm pro Kilometer, also ohne einen Freibetrag. Die zwei nachfolgenden Beispiele zeigen, zu welchen fragwürdigen Ergebnissen hingegen das geltende Recht führen kann.

1. Zwei Pkw entsprechen sich hinsichtlich des CO₂-Ausstoßes (typbezogener Verbrauch), unterscheiden sich jedoch im Hubraum. Dann ist die Steuer für das hubraumstärkere Fahrzeug höher.

⁴ In diese Richtung auch E. Gawel, a.a.O., S. 140.

⁵ Ein anderer Gesichtspunkt ist die Steuerertragsverteilung zwischen Bund und Ländern. Mit den Änderungen von 2009 ist die Ertragskompetenz der Kfz-Steuer von den Ländern auf den Bund übergegangen. Der Bund leistet dafür eine jährliche Ausgleichszahlung an die Länder (ca. 9 Mrd. Euro) und zwar unabhängig vom tatsächlichen Aufkommen der Folgejahre (gegenwärtig ca. 8,5 Mrd. Euro). Auch die Mineralölsteuer (Energiesteuer) steht ausschließlich dem Bund zu. Daher scheint diesbezüglich auf den ersten Blick nichts gegen eine Integration der Kfz-Steuer in die Mineralölsteuer zu sprechen. Doch ist zu bedenken, dass die damit einhergehende Erhöhung des Benzin-/Dieselpreises auch zu einem Anstieg der Umsatzsteuereinnahmen aus diesem Bereich führen würde. Wollte man eine zusätzliche Belastung für die Autofahrer vermeiden, müsste die Erhöhung der Mineralölsteuer entsprechend niedriger ausfallen, damit die Summe aus zusätzlichem Mineralöl- und Umsatzsteueraufkommen der gegenwärtigen Kfz-Steuer entspricht. Dies würde allerdings zu einer Umverteilung von Bund zu Ländern und Kommunen führen, denn auch diese sind am Aufkommen der Umsatzsteuer beteiligt. Auch dies begrenzt den Anreiz für den Bundesgesetzgeber, in diese Richtung zu denken.

⁶ So auch E. Gawel, a.a.O., S. 139 und S. 141.

³ Vertiefende Ausführungen und eine klimapolitische Einordnung der Kfz-Steuer finden sich bei E. Gawel: Kfz-Steuer-Reform und Klimaschutz, in: Wirtschaftsdienst, 91. Jg. (2011), H. 2, S. 137-141.

2. Ein Pkw hat einen größeren Hubraum aber einen niedrigeren CO₂-Wert als ein anderer. Der CO₂-Ausstoß beider Fahrzeuge liegt aber unter dem Freibetrag. Auch hier ist die Steuer des hubraumstärkeren Pkw höher.

Hier dürfen einen durchaus Zweifel beschleichen, ob das Ergebnis gerecht und mit Artikel 3 Grundgesetz vereinbar ist, denn Argumente, warum ein größerer Hubraum weiterhin eine höhere Belastung rechtfertigen könnte, hat zumindest die vorstehende Analyse nicht geliefert. Um es noch einmal auf den Punkt zu bringen: Beim Hubraum handelt es sich um den Raum, in dem sich die Kolben eines Verbrennungsmotors bewegen. Darf dies a priori für die Höhe der Kfz-Steuer eine Rolle spielen?

Schon bei der letzten grundlegenden Neuregelung der Kfz-Steuer für Erstzulassungen ab dem 1.7.2009 bedurfte es einer Begründung für die Aufrechterhaltung der Hubraumkomponente. Der hubraumbezogene Sockelbetrag wurde seinerzeit in der Gesetzesbegründung⁷ mit der folgenden Aussage gerechtfertigt: „Der Sockelbetrag bewirkt ein insgesamt ausgewogenes Belastungsverhältnis zwischen Personenwagen mit kleinem und großem Hubraum.“ Das ist allerdings keine nachvollziehbare Begründung, sondern eine Tautologie (im logischen Sinne). Bedeutet die Aussage doch nichts anderes, als das an den Hubraum angeknüpft wird, damit ein größerer Hubraum zu einer höheren Steuer führt. Das Warum blieb unbeantwortet.

Mögliche Beweggründe des Gesetzgebers und Vorschläge für eine neue Kfz-Steuer

Doch was mag den Gesetzgeber dazu bewogen haben, durch den Sockelbetrag am Hubraumbezug festzuhalten. Eine denkbare Motivation wäre der Erhalt des bisherigen Aufkommens. Mit der Neuregelung ging die Ertragskompetenz für die Kfz-Steuer von den Ländern auf den Bund über. Die Länder werden durch eine Ausgleichszahlung kompensiert, die an das bisherige Aufkommen angelehnt ist. Daher hat der Bundesgesetzgeber ein nachvollziehbares Interesse, das Aufkommen möglichst zu erhalten, um kein Minusgeschäft zu machen. Doch hätte sich die Steuer auch ohne das Hubraumkriterium aufkommensneutral verändern lassen. Es hätte nur einer stärkeren Belastung des CO₂-Ausstoßes bedurft.⁸

⁷ Bundestagsdrucksache 16/11742.

⁸ Nicht zuzustimmen ist allerdings der Aussage von E. Gawel, a.a.O., S. 141, dass das Hubraumkriterium als Garant für die Dauerer giebigkeit der Steuer, also für ein Aufrechterhalten des Aufkommens, angesehen werden kann. Sie verkennt, dass das vermehrte „Downsizing“ hier zu einer Erosion der Bemessungsgrundlage führt. Auch die sinkenden Verbrauchswerte werden über den Rückgang der CO₂-Emissionen ceteris paribus zu einem Aufkommensrückgang führen. Um das Aufkommen in diesem Kontext trotzdem im Zeitablauf konstant zu erhalten, müssten die Steuersätze sukzessive ansteigen.

Daher stellt sich die Frage, warum der Gesetzgeber nicht den Weg einer ausschließlichen Anknüpfung an die CO₂-Emissionen bei gleichzeitigem Verzicht auf einen Freibetrag beschritten hat. Ein wesentlicher Grund mag darin liegen, dass ein ausschließlicher Bezug auf den CO₂-Ausstoß in Form eines festen Steuerbetrags je g/km für viele besonders hubraumstarke Fahrzeuge zu Entlastungen gegenüber dem alten allein auf den Hubraum abstellenden Recht geführt hätte. So wurde der Gesetzentwurf, der die Änderungen für Erstzulassungen ab dem 1.7.2009 auf den Weg brachte, von Umweltverbänden dafür kritisiert, dass er extrem hubraumstarke Pkw entlaste. Als Beispiel wurden besonders große Geländewagen und Luxuskarossen mit Hubräumen von zum Teil mehr als vier Litern angeführt. Ursächlich für diesen Effekt ist, dass bei diesen Fahrzeugen der Hubraum den „normaler“ Pkw um ein Mehrfaches überschreitet, der typbezogene Verbrauch und damit die CO₂-Emissionen (nach dem standardisierten Messverfahren) aber meist nicht mehr als das Doppelte „üblicher“ Werte beträgt. Die Einführung und auch jede stärkere Betonung der CO₂-Komponente zulasten des Hubraumkriteriums kommt damit diesen Fahrzeugen entgegen.

Es steht dem Gesetzgeber selbstverständlich frei, diese Fahrzeuge (weiterhin) stärker zu besteuern. Doch sollte er die Gründe für dieses Anliegen offenlegen, statt sich hinter dem Hubraumkriterium zu verstecken und dabei Kollateralschäden in anderen Fahrzeugklassen in Kauf zu nehmen. Wenn es die Umweltbelastung in Form des höheren Verbrauchs ist, der mit einer stärkeren Besteuerung belegt werden soll, dann sollte der Weg über die CO₂-Emissionen gegangen werden. Der beschriebenen Kritik, dies entlaste gerade die als umweltbelastend angesehenen Fahrzeuge, ließe sich sehr leicht Rechnung durch eine (direkt) progressive Ausgestaltung des Tarifs tragen.⁹ Der (Grenz-) Steuersatz je g/km müsste mit zunehmenden CO₂-Ausstoß steigen. Ein doppelter Verbrauch würde dann (auch ohne den abzulehnenden Freibetrag) zu einer mehr als doppelt so hohen Steuer führen. Dadurch würden die Anreize zur Minderung der CO₂-Emissionen erhöht. Der Verzicht auf

9 Technisch betrachtet ist allerdings bereits der heutige CO₂-Zuschlag (indirekt) progressiv. Dies hat seine Ursache aber im abzulehnenden Freibetrag. Er führt dazu, dass der Durchschnittssteuersatz (Steuerbetrag/CO₂-Ausstoß) trotz konstantem Grenzsteuersatz für Werte oberhalb des Freibetrages stets ansteigt. Er nähert sich asymptotisch dem Grenzsteuersatz von 2,00 Euro je g/km an.

den Freibetrag schüfe erstmals auch Anreize für Fahrzeuge, die unter diesem Wert liegen. Sofern (aufgrund der direkten Progression) für Pkw mit höheren CO₂-Ausstoß ein Grenzsteuersatz von mehr als den gegenwärtigen 2,00 Euro je g/km festgelegt würde, stiege auch hier der Anreiz für eine Reduzierung der CO₂-Emissionen.

Für Fahrzeuge mit Dieselmotoren müsste aber ein höherer Steuersatz als mit Ottomotoren festgelegt werden, um einen Ausgleich für die günstigere Energiebesteuerung des Dieselmotors zu schaffen. Der ausgleichende Betrag ist offenkundig verbrauchsabhängig. Damit ist es einzig und allein sachgerecht, ihn am direkt mit dem (typbezogenen) Verbrauch korrelierten CO₂-Ausstoß auszurichten. Das gegenwärtige Verfahren, den Ausgleich im Rahmen der Hubraumkomponente zu regeln, verkennt diesen Zusammenhang.

Zusätzlich denkbar aber nicht zwingend wäre, dass diese CO₂-Komponente durch einen einheitlichen Betrag je Pkw flankiert würde. Dieser Betrag wäre eine typisierende Gegenleistung für die Inanspruchnahme der Verkehrsinfrastruktur. Ob mit oder ohne diese ergänzende Komponente sind keine Gründe ersichtlich, warum sich eine (direkt) progressiv ausgestaltete CO₂-Steuer nicht aufkommensneutral ausgestalten lassen sollte.

Für Zwecke der Kfz-Steuer hat damit das Mantra „Hubraum ist durch nichts zu ersetzen“ ausgedient! Alles für eine Neuregelung Nötige liegt auf dem Tisch. Zudem hat der Bund allein die Gesetzgebungskompetenz für diese Steuer. Eine Zustimmung des Bundesrates ist für eine Neuregelung nicht notwendig. Die Neuregelung sollte selbstverständlich für alle künftigen Erstzulassungen gelten. Aber auch Gründe, warum sie nicht bereits auf alle Erstzulassungen seit dem 1.7.2009 Anwendung finden sollte, sind nicht ersichtlich. Für diese Fahrzeuge liegen die Daten für den CO₂-Ausstoß vor. Sie werden ja bereits für die Anwendung des geltenden Rechts benötigt. Für die früher erstmals zugelassenen Fahrzeuge dürfte dies aber nicht so einfach möglich sein, da für einen Großteil von ihnen keine rechtssicher belastbaren CO₂-Werte vorliegen.¹⁰

10 Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Kraftfahrzeugsteuer für „reine“ Elektrofahrzeuge und ältere Pkw, Pressemitteilung vom 31.10.2012.

Title: Car Tax in Germany: Cylinder Capacity Is Outdated as a Tax Basis!

Abstract: In Germany the car tax is derived from the cylinder capacity. Since 2009 the amount of carbon emissions serves as an additional criterion. Taking recent developments into account, cylinder capacity can no longer be justified as a reasonable tax basis. Instead I propose a progressive tax based solely on carbon emissions to achieve much more appropriate results.

JEL Classification: H29