

Die Pläne der EU-Kommission zur Besteuerung von Treibstoffen gehen in die richtige Richtung. Eine Blockade der deutschen Industrie ist ein Eigentor

Ferdinand Dudenhöffer*

Diesel-Kraftstoff genießt in Deutschland einen Energie-Steuervorteil von 0,18 Euro pro Liter. Berücksichtigt man zusätzlich die Mehrwertsteuer addiert sich der Steuervorteil des Kraftstoffs auf 0,21 Euro pro Liter. Die Höhe dieses Steuervorteils ist völlig willkürlich gewählt. Bei einem Dieserverbrauch von 35 Milliarden Liter im Jahr 2010 entspricht dies einem Steuerausfall von 7,35 Milliarden Euro: Eine stolze Summe. Zwar wird der Diesel-Pkw in seiner Kfz-Steuer höher veranlagt als der Benziner, aber in der Summe bleibt die Steuerbilanz negativ. Dabei tritt zusätzlich der Effekt auf, daß die Vielfahrer eben steuerlich deutlich besser gestellt werden als die Wenigfahrer. Wir verzerren damit die Entwicklung und verhindern, daß sich der energieeffizienteste Kraftstoff im Markt durchsetzt. Mit anderen Worten, wir vergeuden Energie. Deshalb ist der Vorschlag der Energiesteuer der EU-Kommission richtig.

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

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

Mit der *Richtlinie 2003/96/EG zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom*“ hat die EU-Kommission versucht, eine stärkere gemeinschaftliche Ausrichtung und Systematik zu finden. Der Vorschlag der EU-Kommission war noch nicht auf dem Tisch, gab es in Deutschland schon den Aufschrei von CDU, FDP und SPD Politikern, der Gewerkschaften, der Autofahrerverbände und der Automobilindustrie. „Wir wenden uns ausdrücklich gegen Maßnahmen, die zu einer Verteuerung von Dieselmotoren in Deutschland führen würden“, kommentierte noch vor der offiziellen Verkündung der EU-Vorschläge der stellvertretende Regierungssprecher Steegmans die Pläne.

Bei der Beurteilung des Vorschlags kann es interessant sein, den Gesamtsteuer-Zusammenhang anzuschauen. Tab. 1 gibt einen ersten Eindruck von der Pkw-Besteuerung in Europa. Wie bei anderen Produkten fällt beim Kauf von Pkw die

Tab. 1: Steuern und Abgaben auf Pkw (Fahrzeuge) in der EU

| Fahrzeug-Steuern in der EU | | Beispiele |
|----------------------------|--------------------------------------|--|
| 1 | Fahrzeugkauf MwSt. | Luxemburg: 15%; Dänemark: 25% |
| 2 | Zulassungssteuern (Registration Tax) | BRD: null; Dänemark: bis 180% |
| 3 | Fahrzeugbesitz-Steuern | Frankreich: null; BRD: CO2, Kraftstoff, Hubraum |
| 4 | Kraftstoff-Steuern: Benzin/Diesel | Bis auf England ist Benzin überall höher besteuert |
| 5 | Straßenbenutzung: Maut | Autobahn in Einzelländern/ sonst in Vorbereitung |

Mehrwertsteuer an, die zwischen 15% in Luxemburg und 25% in Dänemark beträgt. In einigen Ländern addiert sich zu der Mehrwertsteuer eine Art Luxussteuer, die anfällt, wenn das Fahrzeug zugelassen wird. In Deutschland gibt es diese Steuer nicht, in Dänemark kann diese Steuer bis zu 180% des Fahrzeugpreises betragen. Das erscheint zwar auf den ersten Blick ungewöhnlich, aber zum Zwecke der staatlichen Einnahmeerzielung ist manches denkbar. In Dänemark besitzen übrigens 1000 Einwohner 385 Pkw, in Finnland 515 Pkw und in Luxemburg gar 670 Pkw.

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

Um die Strafsteuer beim Diesel zu „heilen“ hat man dann bei der nächsten Steuerart – der Besteuerung des Kraftstoffs, also im Prinzip der Besteuerung der Fahrzeugbewegung – den Diesel erneut willkürlich preisgünstiger angesetzt. Die Idee wurde in den Anfangsjahren der Bundesrepublik aus der Überlegung abgeleitet, daß der Gütertransport nicht benachteiligt werden sollte, denn Nutzfahrzeuge werden fast

ausnahmslos als Diesel betrieben. Mittlerweile sind in Deutschland über 40% der Neuwagen Diesel und es gibt die LKW-Maut. Es gilt also die Regel: Je höher die gefahrene Kilometerzahl pro Jahr, umso geringer wird die Steuer auf den gefahrenen Diesel-Kilometer gegenüber dem Otto-Kilometer.

Diesel willkürlich bevorzugt

Tab. 2 zeigt die große Vielfalt an Steuern auf Kraftstoffe in der EU. Auch hier ist natürlich die unterschiedliche Steuern bzw. Preise in den einzelnen Ländern nicht á priori falsch. Probleme entstehen erst, wenn Phänomene, wie der weit verbreitete Tanktourismus auftauchen, etwa zwischen Luxemburg und Deutschland beim Benzinkraftstoff, wie Tab. 2 zeigt. Da Diesel und Ottokraftstoff unterschiedlich besteuert werden, ergeben sich klare Allokationseffekte. So wundert es wenig, daß in

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

| | Steuer pro Liter Benzin in € | Steuer pro Liter Diesel in € | Diff. Diesel zu Benzin in % | Diesel-Marktanteil Neuwagen 2011 |
|--------------|------------------------------|------------------------------|-----------------------------|----------------------------------|
| Belgien | 0,614 | 0,335 | 83,3% | 75,3% |
| Finnland | 0,627 | 0,364 | 72,3% | 42,0% |
| Niederlande | 0,714 | 0,421 | 69,6% | 28,3% |
| Portugal | 0,583 | 0,364 | 60,2% | 69,6% |
| Griechenland | 0,61 | 0,382 | 59,7% | 10,0% |
| Luxemburg | 0,462 | 0,302 | 53,0% | 76,7% |
| Dänemark | 0,571 | 0,386 | 47,9% | 46,7% |
| Frankreich | 0,607 | 0,428 | 41,8% | 72,4% |
| Deutschland | 0,655 | 0,470 | 39,4% | 47,1% |
| Italien | 0,564 | 0,423 | 33,3% | 55,2% |
| Spanien | 0,425 | 0,331 | 28,4% | 70,3% |
| Schweden | 0,542 | 0,425 | 27,5% | 61,4% |
| Österreich | 0,442 | 0,347 | 27,4% | 54,6% |
| Irland | 0,543 | 0,449 | 20,9% | 70,0% |
| England | 0,617 | 0,617 | 0,0% | 50,4% |

Irland knapp 70% der Neuwagen als Diesel in den Markt kommen und in England knapp 50%. Dabei sind Abweichungen, wie etwa bei den Niederlanden, nicht ein Hinweis auf fehlende Korrelation zwischen Diesel-Anteil und Steuerdifferenz zwischen Diesel und Benzin, sondern machen eher darauf aufmerksam, daß es weitere, willkürliche und komplexe Regelungen gibt. So wird in den Niederlanden aufgrund hoher Steuervorteile auf Autogas ein Großteil der Fahrzeuge als Ottomotoren verkauft, die eben Autogas tanken. Ähnliches gilt in Italien für Erdgas. Tab. 2 zeigt, daß der Dieselantrieb – zumindest bei Vielfahrern – in allen EU 15 mit Ausnahme England bevorzugt wird. Den Grund dafür weiß eigentlich niemand. Es ist halt so.

Die Tab. 2 und unsere Kraftstoffsteuern zeigt , warum in Europa der Diesel im Pkw-Bereich deutlich beliebter ist als etwa in USA, Japan, Südamerika oder China. Die europäische Automobilindustrie wurde durch die Besteuerung in den Diesel

„getrieben“. Entwicklungen wie Hybrid-Fahrzeuge wurden von den deutschen Autobauern später aufgenommen, weil man trotz aufwändiger Abgasreinigung beim Diesel, im Heimatmarkt Europa durch steuerliche Dieselvorteile eine stabile Nachfrage nach Diesel-Pkw hatte. Die steuerliche Bevorzugung des Diesels hat also nicht nur zu einer Verzerrung beim Steuerzahler (Vielfahrer-Steuerbonus) geführt, sondern auch zu viele Investitionen in die Diesel-Motorentwicklung gelenkt. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Automobilindustrie wurde damit, wie das Beispiel Hybrid zeigt, eher verschlechtert.

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

EU-Vorschlag bringt Systematik mit richtigen Allokationseffekten

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

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

Deutsche Blockade ist „Eigentor“

Die Pläne der EU-Kommission zeigen in die richtige Richtung. Neben dem CO₂-Ausstoß und neben dem Energieinhalt bleibt die Frage, welche Kosten oder Preise bei der Straßennutzung anfallen. Unter Umständen kann es sinnvoll sein, Straßennutzung an unterschiedlichen Orten und zu unterschiedlichen Zeiten unterschiedlich zu bepreisen. Datentransfer zu Flatrates und Navigation erlauben das

moderne Mautsystem. Nach der LKW-Maut bewegen wir uns nicht nur in Deutschland langsam auf das Thema Roadpricing. Die Gefahr, in eine Art Mittelalter zurück zu fallen, mit unterschiedlichen Mautstationen und Aufklebern an Landesgrenzen ist nicht von der Hand zu weisen. Betrachtet man etwa die Debatte in Bayern, geht es mehr darum, „Ausländer“ – sprich Österreicher - zu berappen als ein durchgängiges Gesamtsystem aufzubauen. Das Gesamtsystem kann nur von der EU kommen und dann auf Staatenebene eben in Preisen und Steuern modifiziert werden. Der Lenkungsgedanke bei der Straßennutzung fehlt im EU-Vorschlag.

Woran Brüssel arbeiten sollte, wäre ein durchdachtes Gesamtsystem – und nicht nur eine Steuerlösung für Energie. CO₂-Steuer, Energiesteuern- und Nutzungsgebühren müssen in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen. Wird der Brüssel-Vorschlag der Energiesteuer auf Kraftstoffe durch Deutschland ausgebremst, sinken die Realisierungschancen für ein Gesamtsystem deutlich.

Deutschland und die deutsche Autoindustrie schießen ein Eigentor, wenn die Energiesteuer blockiert wird. Wir verharren zu lange im Diesel, weil der Diesel in Europa mit künstlichen Steuervorteilen „gepampert“ wird. Damit rutschen die alternativen Kraftstoffe und wichtige Innovationen auf die lange Bank. Die Koreaner, die Japaner, die Chinesen werden damit schneller den Umstieg schaffen. Das ist eine Gefahr für die deutsche Autoindustrie. Europa macht gerade mal 25% des Weltmarktes aus. Wer die 75% nicht im Fokus hat, verliert.