

CO₂-Besteuerung von Pkws in Europa auf dem Vormarsch

Dominika Kalinowska
dkalinowska@diw.de

Kerim Keser

Uwe Kunert
ukunert@diw.de

In den vergangenen Jahren haben sich CO₂-Emissionen als maßgebliche Bemessungsgrundlage von Kfz-Steuern in den meisten europäischen Ländern durchgesetzt. Auch Deutschland hat ab Juli 2009 die Pkw-Steuer für Neufahrzeuge an dieser Größe orientiert, um klimapolitische Ziele zu verfolgen. Das DIW Berlin hat einen systematischen und quantitativen Vergleich der Besteuerung von Pkws in Europa durchgeführt. Dabei ergeben sich bei über zehn Ländern, die CO₂-basierte Abgabekomponenten erheben, hohe Steuerbeträge bei deutlichen Unterschieden zwischen den Fahrzeuggrößenklassen. Ein weiteres Merkmal sind regelmäßige Anpassungen der Besteuerungsgrundlagen im Hinblick auf Benchmarks, die den Verbrauch betreffen.

Die CO₂-orientierte Novellierung der Kfz-Steuer in Deutschland ist verglichen mit anderen Ländern schwach in der Ausgestaltung – zu schwach, um Kaufanreize für effizientere Fahrzeuge zu schaffen. Überdies kommt die Novellierung im Juli 2009 spät, nachdem die CO₂-Emissionen der Neuzulassungen nach 2006 deutlicher sanken und ab 2012 die neue EU-Regelung zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen direkt auf die Fahrzeughersteller wirken wird.

Abgaben auf den Kraftfahrzeugverkehr sind in Europa eine bedeutende Steuerquelle. Über die Zulassungsabgaben, verschiedene periodische Halterabgaben, die Energiesteuer und die Umsatzsteuer trägt er bis zu fünf Prozent des Bruttoinlandsproduktes zum Steueraufkommen bei.¹ Neben dieser fiskalischen Bedeutung zielt die Besteuerung von Kraftfahrzeugen und deren Nutzung immer stärker auf umweltpolitische Belange. War dies zunächst vor allem die Förderung der vorfristigen Einhaltung von Abgasstandards, die auf EU-Ebene mit den Euro-Normen² festgelegt werden, so tritt nun die Förderung der Kraftstoffeffizienz und damit des geringeren Ausstoßes von Kohlendioxid in den Vordergrund.³ Mit der Umstellung der Kraftfahrzeugsteuer für neue Pkws werden ab Juli 2009 auch in Deutschland die CO₂-Emissionen der Fahrzeuge direkt als eine Bemessungsgrundlage herangezogen.⁴

Zur Beurteilung der Belastungskomponenten bei der Besteuerung von Pkws wird ein systematischer Überblick über die Arten und die Höhe der Abgaben für Kraftfahrzeuge in europäischen

¹ Vgl. OECD Revenue Statistics 2008 Edition, Paris.

² Bei der Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen müssen Abgasgrenzwerte nach EU-Richtlinien eingehalten werden, die sich entsprechend den technologisch umsetzbaren Standards sukzessive deutlich verringert haben. Limitiert werden die emittierten Massen von Kohlenmonoxid, Kohlenwasserstoffen, Stickoxiden und Partikel (gemessen in Gramm pro Kilometer) für Pkws und leichte Nutzfahrzeuge für die Stufen EURO 3 (ab 2000) und EURO 4 (ab 2005) sowie EURO 5 (2009) und EURO 6 (ab 2014) sowie CO₂-Messverfahren, Richtlinie 2003/76/EG sowie Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007.

³ Bei der Verbrennung von Kraftstoff entsteht u.a. Kohlendioxid, kurz: CO₂. Bei der Verbrennung von einem Liter Ottokraftstoff entstehen etwa 2380 Gramm CO₂, bei einem Liter Dieseldieselkraftstoff sind es etwa 2660 Gramm CO₂. Kraftstoffverbrauch (z. B. in Litern pro 100 Kilometer) und CO₂-Emissionen (z. B. in Gramm je Kilometer) können daher für Diesel- und Ottokraftstoff jeweils hier synonym verwendet werden.

⁴ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 16/11742, 16. Wahlperiode 27. 01. 2009, Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer und Änderung anderer Gesetze.

Sechs Fragen an Uwe Kunert

„Novelle der Kfz-Besteuerung ist reine Symbolpolitik“



Dr. Uwe Kunert
Wissenschaftlicher
Mitarbeiter
in der Abteilung
Energie, Verkehr, Umwelt
am DIW Berlin

Herr Dr. Kunert, in Deutschland wird die Bemessung der Kfz-Steuer ab Juli 2009 novelliert. Sie kombiniert die Besteuerung des Hubraumes mit den CO₂-Emissionen des Fahrzeuges. Warum macht man nicht einen konsequenten Schritt und besteuert nur nach Verbrauch?

Das ist wirklich ein großes Dilemma der deutschen Steuersystematik, die wir in anderen Ländern teilweise auch finden. Die Ursache liegt im Wesentlichen in der bevorzugten Besteuerung des Dieselmotors. Damit soll die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Transportgewerbes gewahrt werden. Man versucht einen steuerlichen Ausgleich herzustellen, indem man die Kfz-Steuer für Dieselfahrzeuge wesentlich höher ansetzt. Das geht über das Merkmal Hubraum, denn wenn man sich nur auf die CO₂-Besteuerung verlegen würde, würde der Diesel im Prinzip sogar besser abschneiden und nochmals einen steuerlichen Vorteil erlangen.

Sollte man die unterschiedliche Besteuerung von Diesel und Benzin nicht aufgeben?

Auf jeden Fall. Der einzige Grund ist die internationale Wettbewerbssituation des Transportgewerbes. Aber seit der neueren Energiesteuerrichtlinie der EU könnte der Gesetzgeber die gewerbliche und private Verwendung von Diesel in der Besteuerung trennen, und das ist auch administrativ ohne größere Probleme umsetzbar.

Werden denn durch die Novelle der Kfz-Besteuerung Kaufanreize für sparsamere Pkws geschaffen?

Nein. Das, Diese Novellierung ist reine Symbolpolitik, weil man dieses Vorhaben noch vor der Wahl umsetzen wollte. Am Markt wird sich faktisch kaum etwas verändern. Außerdem kommt die Novelle nicht nur sehr spät, auch die Ausgestaltung ist schwach. Nach den Erfahrungen in anderen Bereichen müsste man an dieser Stelle sogar ein System der vorübergehenden Subvention zur Einführung neuer Technologien haben.

Die Besteuerung der Pkws wird in den einzelnen europäischen Ländern sehr unterschiedlich gehandhabt. Gibt es einen Trend?

Man kann im Prinzip zwei Trends sehen. Das unerfreuliche ist, dass es immer unübersichtlicher wird, obwohl die EU-Kommission seit Jahren bemüht ist, eine Vereinheitlichung der Besteuerung herzustellen. Eine einheitliche Regelung hätte für die Hersteller den Vorteil, dass sie sich nicht an verschiedenen Regulierungen bei der Auslegung ihrer Fahrzeuge orientieren müssten. Es ist nicht gelungen, diesbezüglich Fortschritte zu erzielen. Aber von sich aus sind immer mehr Länder dabei, die CO₂-Komponente in der Besteuerung wesentlich deutlicher zu berücksichtigen.

Eine transparente CO₂-Besteuerung wie in England ist vernünftiger als unsere komplizierte Steuer.

Gibt es in Europa ein Steuermodell, das als Vorbild für Deutschland dienen könnte?

Das glaube ich nicht. Die nationalen Unterschiede in der Kfz-Besteuerung hängen nicht nur mit der CO₂-Komponente zusammen. Sie haben teilweise historische Gründe oder resultieren aus der Stellung im gesamten Steuergefüge eines Landes. Es gibt aber Länder, in denen die Kfz-Steuer transparenter ist. Zum Beispiel ist die Kfz-Steuer in Großbritannien in klar ablesbaren Bändern der Belastung einzig am CO₂-Ausstoß orientiert. So etwas ist viel vernünftiger als eine komplizierte Steuer, wie wir sie jetzt bei uns mit der Novellierung haben.

Muss Deutschland nachbessern, oder müssen wir jetzt mit einem halbherzigen Steuerentwurf leben?

Damit müssen wir jetzt leben, denn man kann ja so ein System nicht andauernd umbauen. Man hätte hier deutlicher und klarer rangehen können und die Novelle zum Beispiel auch mit einem Bonus-Malus-System verbinden können, um neue effiziente Fahrzeuge zu fördern. Dadurch, dass eine Steuer statt 100 nur 50 Euro im Jahr beträgt, wird nichts erreicht.

Abgaben auf Kraftfahrzeuge in Europa – ein systematischer Vergleich

Beim Erwerb und der erstmaligen Zulassung eines neuen Personenkraftwagens durch Privatpersonen ist in allen Ländern zunächst die Umsatzsteuer zu entrichten (Tabelle 1). In 22 Ländern zahlen Fahrzeughalter zudem moderate Gebühren und in 19 Staaten eine Zulassungssteuer.

Insgesamt gibt es mindestens zwölf verschiedene Bemessungsgrundlagen der Zulassungssteuern, die überdies noch unterschiedlich kombiniert werden.¹ Am häufigsten sind Kaufpreis, CO₂-Ausstoß beziehungsweise Kraftstoffverbrauch und Hubraum relevant. Unter den 19 Ländern, die eine Zulassungssteuer erheben, berücksichtigen 15 direkt ökologische Aspekte in den Bemessungsgrundlagen.

In zehn Ländern ist die Zulassungssteuer eine Wertsteuer, die entweder auf den Netto- oder den Bruttobetrag erhoben wird. Außer in Slowenien beeinflussen in diesen Ländern zusätzlich technische Merkmale des Fahrzeugs die Höhe der Steuer – in sieben Ländern die CO₂-Emissionen. In neun Staaten ist diese Abgabe als Mengensteuer – also direkt auf technische Merkmale bezogen – ausgestaltet. Im Extremfall beträgt die auf ein Jahr umgelegte Zulassungsabgabe für ein Fahrzeug der Kompaktklasse etwa 2 500 Euro.² In 22 Ländern wird bei der Zulassung eine Verwaltungsgebühr von bis zu 180 Euro erhoben.

Halter eines zugelassenen Pkw haben in fast allen betrachteten Staaten periodische Steuern zu entrichten. Nur in Estland, Litauen, Polen und Slowenien entfällt die Kraftfahrzeugsteuer auf Pkw. In Frankreich, Tschechien und der Slowakei werden private Halter nicht besteuert.³

1 In zwei Ländern erfolgt eine Umrechnung der technischen Merkmale der Fahrzeuge (Engine Rating), um eine modifizierte Bemessungsgrundlage zu erzeugen (z.B. Fiscal Horsepower).

2 Dies entspricht einem einmaligen Steuerbetrag bei der Zulassung von etwa 18 000 Euro.

3 In Frankreich werden Pkw mit einer CO₂-Emission von über 250g/km mit einer jährlichen Abgabe belastet.

In den europäischen Ländern gibt es für die Kraftfahrzeugsteuer auf Pkw – die stets eine Mengensteuer ist – acht Bemessungsgrundlagen, die unterschiedlich kombiniert werden.⁴ Häufig werden die Antriebsart und der Hubraum herangezogen, wobei Otto- und Dieselmotoren unterschiedlich besteuert werden können. Inzwischen dienen Verbrauch beziehungsweise CO₂-Emissionen in mehr als jedem dritten Land als Besteuerungsmerkmal. Weiterhin ist das Gewicht, selten auch die Motorleistung oder das Alter des Fahrzeuges von Bedeutung. Modernes Abgasverhalten wird in sechs Ländern bei der Kfz-Steuer honoriert. Für ein Fahrzeug der Kompaktklasse beträgt die jährliche Kraftfahrzeugsteuer bis zu 1 200 Euro.

Zusätzlich sind in 21 der untersuchten Staaten Steuern auf die Haftpflichtversicherung zu zahlen: Die Steuersätze reichen bis über 40 Prozent der Prämien und werden in einigen Ländern sogar noch um steuerähnliche Abgaben ergänzt (Tabelle 1). Nur in Estland, Tschechien und Polen bleiben private Autos frei von periodischen Abgaben.⁵

Zu den direkt mit der Nutzung von Kraftfahrzeugen verbundenen staatlichen Abgaben zählen die Energiesteuer, die sonstigen Abgaben auf Mineralöl und die Umsatzsteuer (Abbildung 1). In den betrachteten Ländern liegt der Steuersatz auf Superbenzin derzeit zwischen 0,30 und 0,70 Euro je Liter, bei Diesel-Kraftstoff sind es 0,25 bis 0,57 Euro. Zusätzlich zur Energiesteuer wird die Umsatzsteuer mit Sätzen von 7,6 Prozent in der Schweiz bis 25 Prozent (Dänemark, Norwegen, Schweden) auf den Produktpreis einschließlich der Abgabe erhoben (Abbildung 1). Bei den gegenwärtigen Preisen⁶ für unverbleites Eurosuper machen die Abgaben insgesamt 48 bis 69 Prozent aus. Für Dieselmotoren beträgt der Anteil der gesamten Abgaben 43 bis 66 Prozent.

4 Zusätzlich ist in drei Ländern das Ergebnis des „Engine Rating“ für die Bemessung der Kraftfahrzeugsteuer relevant.

5 Abgesehen von der geringen Abgabe von einem Euro auf die Versicherungsprämie in Polen.

6 Stand: 18.05.2009 bzw. 24.04.2009 für Norwegen und die Schweiz.

Ländern gegeben.⁵ In die Betrachtung einbezogen werden die 27 Mitgliedstaaten der EU sowie die Schweiz und Norwegen.⁶ In den europäischen Ländern gibt es Abgaben, die

- einmalig in Verbindung mit dem Kauf und der Zulassung von Fahrzeugen anfallen (Umsatzsteuer, Zulassungssteuer, Zulassungsgebühren),
- periodisch auf den Besitz oder das Halten zu entrichten sind (Kraftfahrzeugsteuer, Versicherungsteuer) oder
- in Abhängigkeit von der Nutzung entstehen (Energiesteuer, Umsatzsteuer).⁷

5 Dieser Bericht aktualisiert Teile früherer Untersuchungen, die im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen und der Volkswagen AG erstellt wurden. Die Schlussfolgerungen geben die Einschätzung der Autoren wieder.

6 Die in Tabellen verwendeten Abkürzungen für die Ländernamen entsprechen den internationalen Kfz-Kennzeichen.

7 Hier nicht einbezogen sind nutzungsabhängige Gebühren (Mauten, Parkgebühren), denen ausgewichen werden kann.

Tabelle 1

Abgaben in Europa auf Erwerb, Zulassung, Besitz und Nutzung privater Personenkraftwagen

	Internat. Kennzeichen	Umsatzsteuer	Zulassungssteuer	Zulassungsgebühr	Kfz-Steuer	Versicherungssteuer	Steuerähnliche Abgaben auf die Versicherungsprämie	Energiesteuer
		In %	Z bzw. Z-CO ₂	ZG	K bzw. K-CO ₂	In %	In % bzw. Euro	E
Österreich	A	20	Z-CO ₂	ZG	K	11	–	E
Belgien	B	21	Z-CO ₂	–	K	9,25	17,85	E
Bulgarien	BG	20	–	ZG	K	–	–	E
Schweiz	CH	7,6	–	ZG	K	5	–	E
Zypern	CY	15	Z-CO ₂	ZG	K-CO ₂	5	1,71 Euro	E
Tschechien	CZ	19	–	ZG	–	–	–	E
Deutschland	D	19	–	ZG	K-CO ₂	19	–	E
Dänemark	DK	25	Z-CO ₂	ZG	K-CO ₂	42,9	14	E
Spanien	E	16	Z-CO ₂	ZG	K	6	3,3	E
Estland	EST	18	–	ZG	–	–	–	E
Frankreich ¹	F	19,6	Z-CO ₂	ZG	K-CO ₂	18	15,6	E
Finnland	FIN	22	Z-CO ₂	–	K	22	–	E
Großbritannien ²	GB	17,5	–	ZG	K-CO ₂	5	–	E
Griechenland	GR	19	Z	–	K	10	8	E
Ungarn	H	20	Z	–	K	–	1,5	E
Italien	I	20	Z	ZG	K	12,5	12,85	E
Irland	IRL	21,5	Z-CO ₂	–	K-CO ₂	2	1 Euro	E
Luxemburg	L	15	–	ZG	K-CO ₂	4	–	E
Litauen	LT	19	–	ZG	–	15	–	E
Lettland	LV	21	Z	ZG	K	–	–	E
Malta	M	18	Z-CO ₂	–	K-CO ₂	10	–	E
Norwegen	N	25	Z-CO ₂	ZG	K	–	–	E
Niederlande	NL	19	Z-CO ₂	ZG	K-CO ₂	7,5	–	E
Portugal	P	20	Z-CO ₂	ZG	K-CO ₂	9	4,95	E
Polen	PL	22	Z	ZG	–	–	1 Euro	E
Rumänien	RO	19	Z-CO ₂	ZG	K	–	2	E
Schweden	S	25	–	ZG	K-CO ₂	32	–	E
Slowakei	SK	19	–	ZG	–	8	–	E
Slowenien	SLO	20	Z	–	–	6,5	–	E

Stand: Mai 2009.

Z: Zulassungssteuer.

Z-CO₂: CO₂-bezogene Zulassungssteuer.

K: Kfz-Steuer.

K-CO₂: CO₂-bezogene Kfz-Steuer.**1** Nur Pkw mit einer CO₂-Emission von über 250g/km werden mit einer jährlichen Abgabe (K) belastet.**2** Umsatzsteuer wurde temporär auf 15 Prozent herabgesetzt.

Quellen: ACEA; CEA; EU-Kommission.

DIW Berlin 2009

Sehr unterschiedliche Abgabenbelastung in Europa

Im Markt für Pkws in Deutschland ist das Segment „Kompaktklasse“ mit annähernd einer Million neu zugelassener Fahrzeuge jährlich das

Bedeutendste – sein Marktanteil liegt bei einem Viertel.⁸ In der Europäischen Union insgesamt

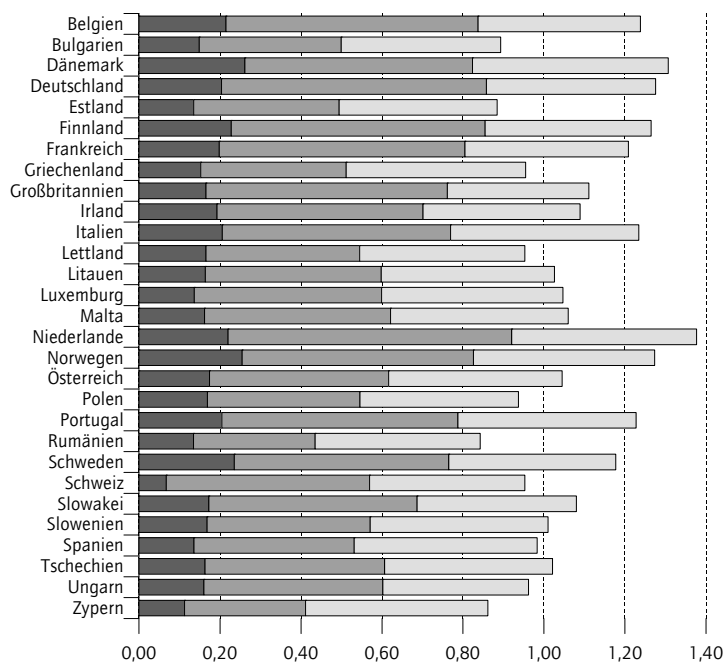
⁸ In der Statistik des Kraftfahrt-Bundesamtes ist der Markt für Pkws in Deutschland nach elf Segmenten unterteilt, vgl. Kraftfahrt-Bundesamt, Fahrzeugzulassungen – Jahr 2008, Flensburg 2009.

Abbildung 1

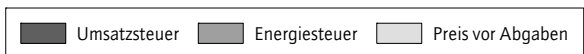
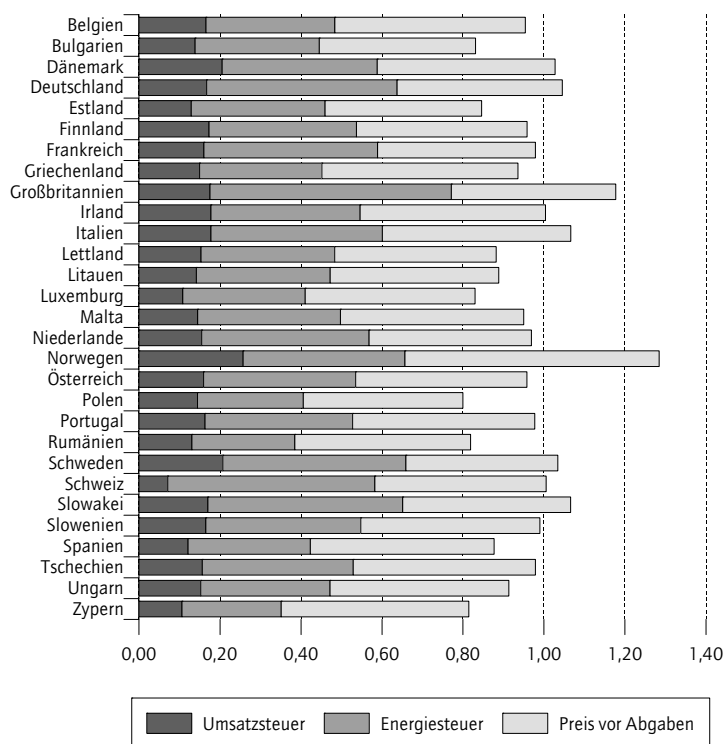
Komponenten von Kraftstoffpreisen in Europa

In Euro/Liter

Vergaserkraftstoff Eurosuper



Dieselmotorkraftstoff



Quellen: EU-Kommission; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

hat dieses Marktsegment sogar einen Anteil von einem Drittel. In Deutschland ist das zulassungstärkste Automodell in diesem Segment der VW Golf – sowohl bei Fahrzeugen mit Ottomotor wie

auch mit Dieselmotor. Er wurde den folgenden Rechnungen zugrunde gelegt.

Ermittelt werden die durchschnittlichen jährlichen Abgaben auf privat gehaltene Neufahrzeuge, die während der Haltedauer beim Erstbesitzer entstehen.⁹ Dabei wird unterstellt, dass das Fahrzeug vier Jahre im Besitz des ersten Halters bleibt. Die einmaligen Abgaben bei Kauf und Zulassung des Fahrzeugs werden entsprechend des durchschnittlichen Wertverlusts des Fahrzeugs anteilig den ersten vier Jahren zugerechnet.¹⁰ Die nach Ländern unterschiedlichen Neuwagenpreise werden bei der Berechnung der Umsatzsteuer und der Zulassungssteuer berücksichtigt.¹¹

Bei Abgaben für Benzin liegt Deutschland im Mittelfeld

Bei einer jährlichen Fahrleistung von 15 000 km für einen Kompaktklassewagen mit Ottomotor liegen in den ersten vier Nutzungsjahren die jährlichen Abgaben in den 29 untersuchten Ländern zwischen 850 Euro (Rumänien) und 4 600 Euro (Dänemark). Bei den acht Ländern, die am oberen Rand der Abgabenbelastung rangieren, spielt die Zulassungssteuer eine herausragende Rolle (Tabelle 2 und Abbildung 2). In Norwegen macht sie die Hälfte und in Dänemark fast 60 Prozent der gesamten Belastung aus. Die Zulassungssteuer weist zwischen den Ländern die größte Variation von allen Abgabenkomponenten auf. Dagegen liegen die Beträge für die Umsatzsteuer auf den Fahrzeugkauf deutlich näher beieinander.

Für Halter von privaten Pkws fällt auch die jährliche Kraftfahrzeugsteuer sehr unterschiedlich aus: In sieben Ländern wird sie gar nicht erhoben, in den anderen Ländern sind dagegen Beträge bis zu über 500 Euro zu zahlen. Auch die Versicherungsteuer variiert stark mit jährlichen Beträgen bis über 200 Euro. Die Energiesteuer ist bei der hier unterstellten Fahrleistung von 15 000 Kilometern in 25 Ländern die höchste Abgabe. Die Belastung liegt zwischen 300 Euro (Zypern) und über 700 Euro (Niederlande). Deutschland liegt

⁹ Befristete steuerliche Befreiungen, wie sie u.a. in Deutschland derzeit für Euro-5-Diesel-Pkws gewährt werden, bleiben hier unberücksichtigt.

¹⁰ Wird auch für weitere Besitzerwechsel eine Zulassungs- oder Transfersteuer erhoben, so wird auf den Erstbesitz die volle Abgabe angerechnet. Wiederkehrende Zulassungs- oder Kennzeichengebühren werden dem ersten Halter zugerechnet. Für die Berechnung der Abgabenbelastung sind einige Fahrzeugdaten, weitere Informationen und Annahmen erforderlich. Dies sind die technischen Daten der Fahrzeuge, der durchschnittliche Kraftstoffverbrauch, die Höhe der Versicherungsprämie, der Wertverlust über vier Jahre nach der Erstzulassung, die Kraftstoffpreise, die jährliche Fahrleistung u.a.m.

¹¹ Vgl. die regelmäßigen Preisermittlungen durch die Europäische Kommission: <http://ec.europa.eu/competition/>.

Tabelle 2

Abgaben auf Pkw im europäischen Vergleich: Golf 1.6 mit Ottomotor¹

In Euro/Jahr

	Gesamt- abgaben	davon:						darunter:
		Zulassungs- abgaben ²	Umsatzsteuer auf den Kaufpreis ²	Kraft- fahrzeug- steuer	Abgaben auf die Versicherungs- prämie	Energie- steuer	Umsatzsteuer auf Mineralöl	CO ₂ -abhängige Abgaben ² ohne Energiesteuer
Österreich	1 690	210	440	340	50	470	190	200
Belgien	2 260	590	430	240	110	660	230	560
Bulgarien	1 110	20	380	180	0	370	160	0
Schweiz	1 240	40	160	410	20	530	70	0
Zypern	1 050	210	280	100	20	320	120	50
Tschechien	1 070	10	410	0	0	470	170	0
Deutschland	1 520	10	400	120	80	700	220	90
Dänemark	4 600	2 650	440	410	230	600	280	1 420
Spanien	1 270	210	310	140	40	420	140	190
Estland	900	40	330	0	0	380	140	0
Frankreich	1 510	110	410	0	140	650	210	110
Finnland	2 090	560	400	130	90	670	240	560
Großbritannien	1 390	10	350	200	20	630	180	200
Griechenland	1 550	370	350	200	70	380	160	0
Ungarn	1 290	240	370	30	10	470	170	0
Italien	1 630	110	400	200	100	600	220	0
Irland	2 670	1 040	430	450	10	540	210	1 480
Luxemburg	1 110	30	300	120	20	490	150	120
Litauen	1 050	0	350	0	60	460	170	0
Lettland	1 100	110	390	20	0	400	180	0
Malta	2 140	910	350	180	40	490	170	860
Norwegen	3 360	1 590	580	310	0	610	270	640
Niederlande	2 620	670	380	560	30	750	230	680
Portugal	1 980	540	400	140	60	620	220	340
Polen	1 110	80	450	0	0	400	180	0
Rumänien	840	10	350	10	10	320	140	10
Schweden	1 540	0	470	130	130	560	250	90
Slowakei	1 180	20	400	0	30	550	180	0
Slowenien	1 160	140	390	0	30	430	180	0

Stand: Mai 2009, Angaben gerundet.

¹ Annahmen: Fahrleistung 15 000 km pro Jahr, Verbrauch 7,1 l/100 km² Neuwagen in Erstbesitz, Abgaben anteilig auf ein Jahr umgerechnet.

Quellen: ACEA; ADAC; CEA; EU-Kommission; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

hier mit annähernd 700 Euro am oberen Rand der Skala.

Schließlich kommt die Umsatzsteuer auf den Kraftstoff als sechste Abgabenkomponente hinzu: Sie hat in fast zwei Dritteln der Länder ein größeres Gewicht als die Kraftfahrzeugsteuer.

In der Rangfolge der Abgaben ergeben sich für gut die Hälfte der 29 Länder Summen in einem engen Bereich von 1 000 Euro bis gut 1 700 Euro

(Abbildung 2). Für die übrigen Länder mit höheren Abgaben ist die Zulassungssteuer bestimmend für die Position.

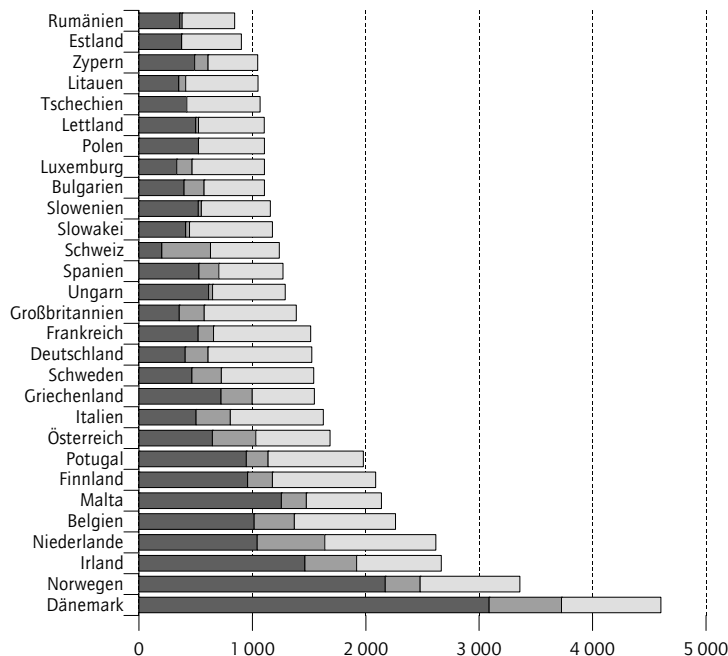
Bei den Abgaben, die auf den Fahrzeugkauf und die Haltung erhoben werden, rangiert Deutschland unter den westeuropäischen Staaten nach Luxemburg und Großbritannien am unteren Rand der Rangfolge. Die deutsche Abgabenbelastung des Kraftstoffverbrauchs wird hingegen nur von Belgien, Norwegen und Finnland erreicht und le-

Abbildung 2

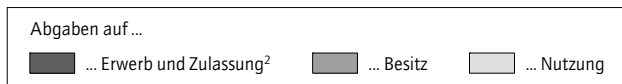
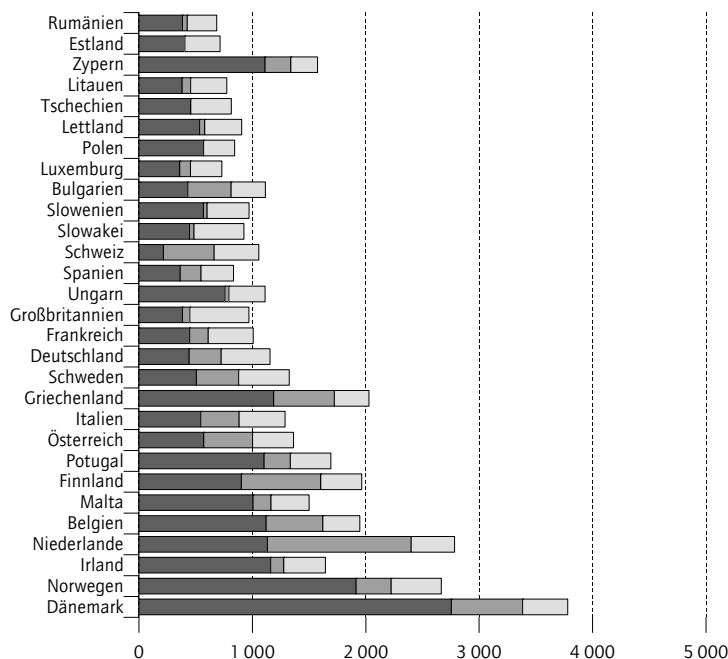
Abgaben auf Pkws der Kompaktklasse im europäischen Vergleich¹

In Euro/Jahr

Golf 1.6 mit Ottomotor



Golf 2.0 TDI mit Dieselmotor



¹ Annahmen: Fahrleistung 15 000 km; Verbrauch Ottomotor 7,1 l/100 km, Dieselmotor 4,5 l/100 km.
² Neuwagen in Erstbesitz, Abgaben anteilig auf ein Jahr umgerechnet.

Quellen: ACEA; ADAC; BMF; CEA; EU-Kommission; Berechnungen des DIW Berlin. **DIW Berlin 2009**

im Mittelfeld: In dieser Beispielrechnung weisen 16 Länder geringere und zwölf Länder – zum Teil erheblich – höhere Abgaben auf.

Die Unterschiede zwischen den Ländern sind auch von dem gewählten Fahrzeug abhängig. Erweitert man die Analyse auf mehrere Fahrzeugsegmente bei gleicher jährlicher Fahrleistung (hier 15 000 Kilometer), verändert sich die Rangfolge der Länder kaum. Bemerkenswert ist, dass die relative Abgabenposition Deutschlands mit zunehmender Fahrzeuggröße immer günstiger wird: Während Deutschland bei dem Segment „Mini“ im Bereich höherer Abgaben platziert ist, sind die Abgaben für ein Fahrzeug der Oberklasse vergleichsweise günstig.

Dieselaautos tendenziell günstiger in den Abgaben

Wegen seiner großen Bedeutung für das Transportgewerbe ist Dieselmotorkraftstoff – außer in der Schweiz und in Großbritannien – geringer besteuert als Vergaserkraftstoff. In vielen Ländern wird dem daraus resultierenden steuerlichen Vorteil durch eine vergleichsweise höhere Kraftfahrzeugsteuer entgegengewirkt. Für ein Dieselfahrzeug mittlerer Größe ist in rund zehn der 29 Länder eine höhere und in fünf eine geringere Kraftfahrzeugsteuer als für einen vergleichbaren Pkw mit Ottomotor zu zahlen.¹² Der Fixkostenvorteil der Steuer für den Ottoantrieb ist dabei in einigen Ländern beträchtlich. Er kann schon in dieser Fahrzeugklasse über 500 Euro jährlich ausmachen (Tabelle 3 und Abbildung 2).

Hingegen liegen für Fahrzeuge mit Ottomotoren die durchschnittlichen Abgabenbelastungen durch die Energiesteuer und die Umsatzsteuer auf den Kraftstoffkauf stets über denen für ein Dieselfahrzeug. Dies erklärt sich durch den höheren Energiesteuersatz und Kraftstoffverbrauch. Bei einer jährlichen Fahrleistung von 15 000 Kilometern liegt allein die Energiesteuer für das Fahrzeug mit Ottomotor in über der Hälfte der Länder doppelt so hoch wie beim Dieselfahrzeug. Die Differenz beträgt in diesen Ländern 200 Euro bis über 400 Euro.

In der Summe aller Abgabearten ergibt sich aus dieser Beispielrechnung für die Mehrzahl der 29 Länder eine stärkere Belastung für Fahrzeuge

¹² Derartige Vergleiche sind dadurch eingeschränkt, dass es auch in identischen Karosserien keine in den technischen Kennziffern identischen Otto-Diesel-Pendants gibt. Außerdem darf nicht übersehen werden, dass die Abgabenpositionen einiger Länder nicht eigentlich durch die Antriebsart, sondern über die Zulassungs- und Kfz-Steuer durch Unterschiede im Hubraum oder in der Leistung entscheidend beeinflusst werden.

diglich von den Niederlanden übertroffen. Bei der gesamten Abgabenbelastung liegt Deutschland

Tabelle 3

Abgaben auf Pkw im europäischen Vergleich: Golf 2.0 TDI mit Dieselmotor¹

In Euro/Jahr

	Gesamt- abgaben	davon:						darunter:
		Zulassungs- abgaben ²	Umsatzsteuer auf den Kaufpreis ²	Kraft- fahrzeug- steuer	Abgaben auf die Versicherungs- prämie	Energie- steuer	Umsatzsteuer auf Mineralöl	CO ₂ -abhängige Abgaben ² ohne Energiesteuer
Österreich	1 360	110	460	380	50	250	110	90
Belgien	1 950	660	460	370	130	210	110	530
Bulgarien	1 110	20	410	380	0	210	90	0
Schweiz	1 060	40	170	420	20	340	50	0
Zypern	1 580	800	310	200	30	170	70	0
Tschechien	810	10	450	0	0	250	110	0
Deutschland	1 160	10	430	190	90	320	110	0
Dänemark	3 780	2 280	480	350	280	260	140	1 200
Spanien	830	20	340	140	50	200	80	0
Estland	710	40	360	0	0	220	90	0
Frankreich	1 010	0	440	0	160	290	110	0
Finnland	1 960	470	430	590	110	250	120	470
Großbritannien	970	10	380	40	20	400	120	40
Griechenland	2 030	810	380	450	90	210	100	0
Ungarn	1 110	350	410	30	10	220	100	0
Italien	1 290	110	430	210	120	290	120	0
Irland	1 640	700	460	100	10	250	120	800
Luxemburg	730	30	330	70	20	200	70	80
Litauen	770	0	380	0	70	220	100	0
Lettland	910	110	430	50	0	220	100	0
Malta	1 500	630	380	110	50	240	100	490
Norwegen	2 670	1 300	620	310	0	270	170	230
Niederlande	2 780	720	410	1 230	40	280	100	940
Portugal	1 690	660	440	160	70	250	110	240
Polen	840	80	490	0	0	180	100	0
Rumänien	690	10	380	30	10	170	90	0
Schweden	1 320	0	510	220	160	310	140	100
Slowakei	930	20	430	0	40	320	110	0
Slowenien	970	150	420	0	30	260	110	0

Stand: Mai 2009, Angaben gerundet.

¹ Annahmen: Fahrleistung 15 000 km pro Jahr, Verbrauch 4,5 l/100 km.² Neuwagen in Erstbesitz, Abgaben anteilig auf ein Jahr umgerechnet.

Quellen: ACEA; ADAC; CEA; EU-Kommission; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

mit Ottomotor. Der Vorteil reicht bis über 1 000 Euro.¹³ Nur in vier Ländern ist die Belastung der Pkws mit Dieselmotoren höher als die der Pkws mit Ottomotoren.

Allerdings hängt die Bewertung von der unterstellten Nutzungsintensität der Fahrzeuge ab, da die fixen und die variablen Abgaben in den Ländern unterschiedlich hoch sind. Betrachtet man ein Spektrum der Fahrleistung von 10 000 bis 20 000 Kilometern, so zeigt sich, dass das

¹³ Bei größerem Hubraum und höherer Leistung des Dieselmotors.

Dieselfahrzeug in den meisten Ländern besser abschneidet.¹⁴ Der geringere Kraftstoffverbrauch des Dieselfahrzeugs verbessert in allen Ländern die relative Abgabenposition mit steigender Fahrleistung.

¹⁴ In Zypern werden Zulassungs- und Kraftfahrzeugsteuer stark progressiv zum Hubraum erhoben, sodass die extrem unterschiedliche Position der Vergleichsfahrzeuge hier nicht direkt auf die Antriebsart, sondern auf die Differenz im Motorvolumen zurück zu führen ist.

CO₂-Besteuerung von Pkws in Europa weit verbreitet

Seit etwa zehn Jahren gehen von der Europäischen Kommission Initiativen mit dem Ziel aus, die Kohlendioxidemissionen von Pkws zu verringern. Dies soll teilweise mit steuerlichen Maßnahmen erreicht werden, jedoch ist das Verfahren um einen entsprechenden Richtlinienvorschlag von 2005 zum Erliegen gekommen.¹⁵ Allerdings ändert die Mehrheit der europäischen Länder die Besteuerung der Pkws ohne entsprechende Vorgaben aus Brüssel. In 17 Ländern gehen CO₂-Emissionen oder der Verbrauch bei der Besteuerung von Pkws in die Bemessungsgrundlage ein. In Großbritannien und Irland ist der CO₂-Ausstoß sogar die einzige Bemessungsgröße für die Kraftfahrzeugsteuer.

Allein in den zurückliegenden zwölf Monaten haben drei europäische Staaten (D, M, RO) ihre zuvor auf anderen Fahrzeugmerkmalen beruhenden Besteuerungssystematiken an den CO₂-Emissionen orientiert. Frankreich hat eine jährliche Abgabe für Fahrzeuge mit besonders hoher Emission eingeführt. Weitere acht Staaten (B, DK, FIN, NL, IRL, P, UK, N) reformierten im gleichen Zeitraum bereits bestehende CO₂-basierte Steuerregime, indem sie die Emissionen stärker belasten.

Zu den Staaten, bei denen die CO₂-Emissionen als Bemessungsgrundlage für die Zulassungsteuer herangezogen werden, zählen: A, B, CY, DK, E, F¹⁶, FIN, IRL, M, N, NL, P und RO (Tabelle 1). Acht Länder (A, CY, E, FIN, IRL, M, P, RO) haben die CO₂-Emission oder den Kraftstoffverbrauch direkt in die Berechnung der Zulassungsteuer aufgenommen. In fünf Ländern (A, DK, F, N, NL) kommt ein Bonus-Malus System zum Einsatz und Belgien gewährt einen Kaufanreiz von bis zu 4 540 Euro beim Kauf eines Fahrzeuges mit besonders CO₂-armem Emissionswert.

Die CO₂-basierten Abgaben bei der Zulassung sind sehr unterschiedlich und betragen annualisiert bei dem Golf mit Ottomotor bis zu 1 000 Euro in Dänemark und Irland. Andere Länder belasten den Golf mit weniger hohen Beträgen, die bis unter 50 Euro liegen können.

¹⁵ Vgl. Richtlinienvorschlag KOM (2005) 261 endg. und Kuhfeld, H./Kunert, U.: Reform der Pkw-Besteuerung überfällig: Die Initiativen der EU-Kommission zeigt den richtigen Weg, DIW Wochenbericht Nr.49/2005.

¹⁶ Frankreich erhebt auch eine CO₂-orientierte Abgabe (Surtaxe sur les émissions de CO₂) bei Ummeldung eines Pkws (Fahrzeughalterwechsel). Diese ist jedoch anders ausgestaltet und vom Niveau deutlich niedriger als die Besteuerung bei Erstzulassung, weshalb die Zulassungsteuer in dieser Untersuchung als einmalige Abgabe betrachtet wird. Vgl. www.carte-grise.org.

Bei der Kfz-Steuer beziehen inzwischen elf Länder (CY, D, DK, F, GB, IRL, L, M, NL, P, S) die CO₂-Emission bzw. den Kraftstoffverbrauch in die Berechnung ein. Großbritannien und Irland sind die einzigen Länder, die ausschließlich die CO₂-Emission zur Berechnung der Kfz-Steuer verwenden. Frankreich und Zypern bedienen sich bei der Kfz-Steuer eines Bonus-Malus-Systems.

Die periodischen CO₂-bedingten Halterabgaben für einen Golf mit Ottomotor betragen bis zu 450 Euro. Deutschland erhebt eine Abgabe von unter 100 Euro und liegt somit im unteren Bereich der Länder mit einer CO₂-Komponente in der Kfz-Steuer. Mit Steuernachlässen oder anderen Mechanismen fördern zahlreiche Länder alternative Antriebe oder andere Umweltmerkmale der Fahrzeuge.¹⁷

In Deutschland ist der Steuervorteil für sparsame Autos relativ gering

Neben der absoluten Höhe der CO₂-bezogenen Abgaben ist es notwendig, die Struktur der Abgaben zu betrachten, die eine verstärkte Nachfrage nach Fahrzeugen mit geringen Emissionswerten bewirken soll. Um einen Eindruck über die Verteilung zu vermitteln, werden die Abgaben (ohne die nutzungsabhängige Energiesteuer) für je ein Fahrzeug aus den Segmenten Mini, Kompaktklasse und SUV für alle 29 Länder dargestellt (Abbildungen 3 und 4).¹⁸ Die annualisierten Abgaben insgesamt reichen für die Mini-Klasse von 250 bis 1 400 Euro, für die Kompaktklasse von 350 bis 3 700 Euro, und für die SUV-Klasse von 1 000 bis 13 500 Euro.

Die größte absolute Differenz zwischen einem kleinen und einem großen Fahrzeug mit Beträgen über 10 000 Euro besteht in Dänemark und Norwegen. Vier Länder liegen zwischen 5 000 und 10 000 Euro, zwölf in dem mittleren Bereich zwischen 1 500 und 5 000 Euro, und zehn Länder unter 1 500 Euro. Deutschland gehört mit einem Steuerunterschied von rund 1 300 Euro zum unteren Drittel. Auffällig ist, dass keines der fünf

¹⁷ Förderung alternativer Antriebe und Kraftstoffe, wie z. B. Hybrid-, Elektro-, Liquefied Natural Gas- oder Natural Gas Vehicle (Bio-Gas)-Technologie. Zu den gängigsten Förderinstrumenten zählen Steuernachlässe, Verringerung der Steuerbasis und die Gewährung eines Geldbetrages bei der kombinierten Verschrottung und Neuschaffung eines Pkws. Zahlreiche Länder fördern die Ausstattung von Dieselfahrzeugen mit Dieselpartikelfilter sowohl bei Neufahrzeugen als auch bei Gebrauchtfahrzeugen indem sie z. B. Steuernachlässe oder Kostenerstattungen bei einer Nachrüstung gewähren.

¹⁸ Dabei wurden folgende Fahrzeuge exemplarisch herangezogen: Smart fortwo coupé 1.0 mhd pure softip (Mini) mit einem CO₂-Ausstoß von 103 g/km, VW Golf 1.6 Trendline (Kompaktklasse) mit einem CO₂-Ausstoß von 166 g/km und Mercedes ML 350 (SUV) mit einem CO₂-Ausstoß von 266 g/km. Vgl. Autokosten-Rechner des ADAC, www.adac.de.

Länder mit der niedrigsten absoluten Abgabenspreizung den CO₂-Ausstoß bei der Besteuerung berücksichtigt.¹⁹

Im Vergleich dazu illustriert Abbildung 4 die jeweils relative Abgabenhöhe in Bezug auf die Kompaktklasse. Das Land mit dem höchsten absoluten Abgabeunterschied, Dänemark, liegt bei der relativen Betrachtung lediglich im Mittelfeld. Zypern weist die größte relative Abgabendifferenz zwischen Kleinwagen und SUVs auf, gefolgt von Griechenland und Polen – wobei beide Länder keine CO₂-bezogene Abgabe erheben. Die Niederlande sind in dieser Berechnung das einzige Land, bei dem der relative Anstieg der Abgaben zwischen dem Smart fortwo und VW Golf höher ist als zwischen dem VW Golf und Mercedes ML. Alle übrigen Länder zeigen einen progressiven Verlauf. Trotz der neu eingeführten CO₂-orientierten Besteuerung, mit der eine Anreizwirkung beabsichtigt ist, gehört Deutschland zu den Ländern mit der geringsten relativen Spreizung.

Neue Pkw-Besteuerung in Deutschland verfehlt ihr Ziel

Mit der Umstellung der Kraftfahrzeugsteuer für ab 1. Juli 2009 erstmals zugelassene Pkws wird in Deutschland ein lange währendes Reformvorhaben umgesetzt.²⁰ Die neue Regelung kombiniert die Besteuerung des Hubraumes, die – mit höheren Steuersätzen – auch bisher galt, mit einem Steuersatz von zwei Euro je Gramm Kohlendioxidemissionen ab zunächst 120 g/km. Beide Komponenten werden über einen linearen Steuertarif in die Berechnung einbezogen.²¹ Im Ergebnis weist die Kfz-Steuer eine stärkere Spreizung über die Fahrzeugmerkmale Hubraum und Kraftstoffverbrauch als bisher auf: Für einen Otto-Pkw des Mini-Segments mit geringem Verbrauch (das heißt CO₂-Emissionen unterhalb 120 g/km) wird nur eine jährliche Steuer von etwa 20 Euro erhoben, hingegen sind für ein Fahrzeug der Oberklasse mit entsprechendem Hubraum und Verbrauch 300 bis 400 Euro und mehr zu entrichten. Der Abstand im Steuerbetrag zwischen

¹⁹ Vgl. ACEA Tax Guide 2009.

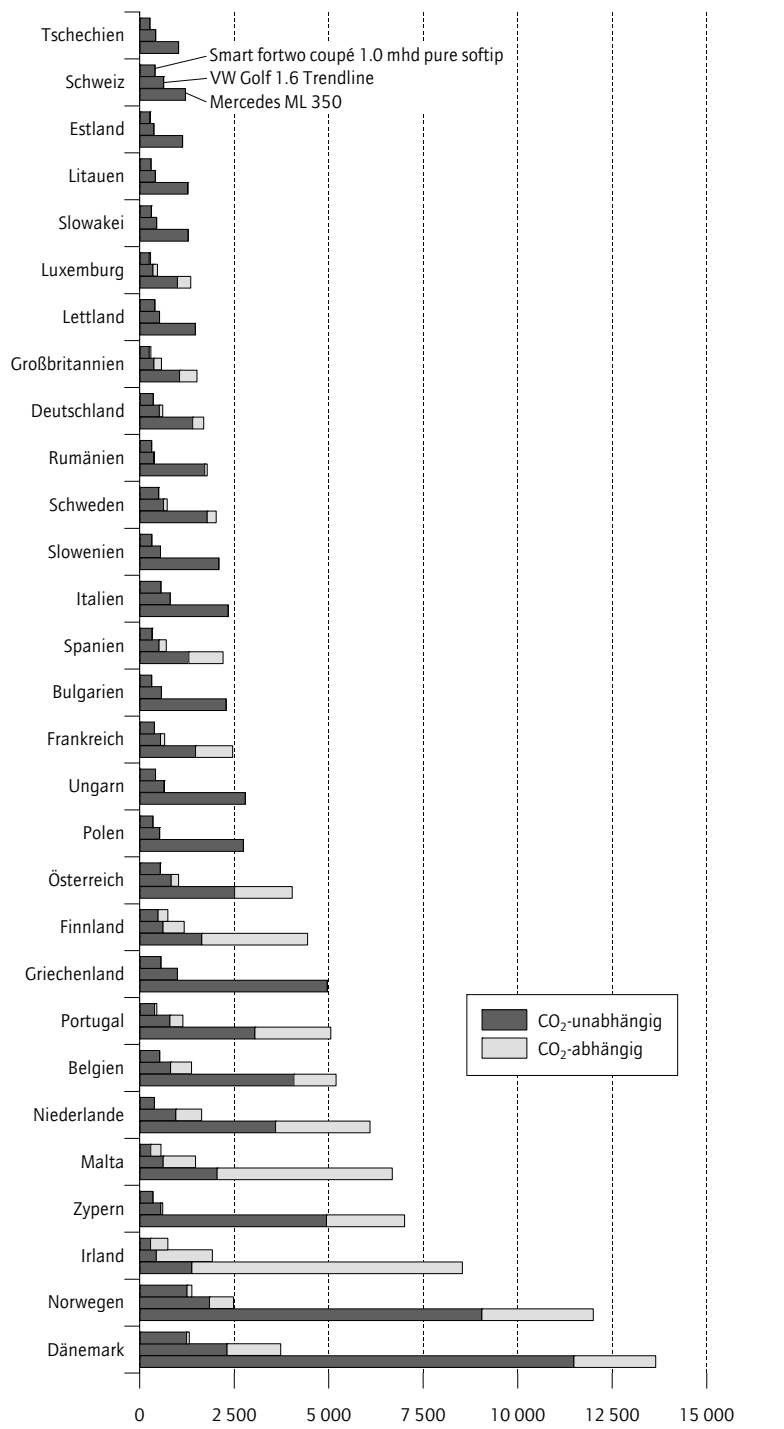
²⁰ Die Maßnahme war schon in der Koalitionsvereinbarung von SPD und Grünen 2002 unter der Weiterführung der ökologischen Finanzreform geplant: „Die Kfz-Steuer wird gemeinsam mit den Ländern aufkommensneutral ökologisch weiterentwickelt (CO₂ als Bemessungsgrundlage)“, www.upi-institut.de/Koalitionsvereinbarung_02.pdf.

²¹ Der Hubraum wird je 100 Kubikzentimeter oder einem Teil davon mit 2 Euro für Fremdzündungsmotoren und 9,50 Euro für Selbstzündungsmotoren besteuert. Der höhere Sockelbetrag für Diesel-Motoren dient zum Ausgleich der geringeren Energiesteuer auf Dieselmotoren. Zu weiteren Details und der geplanten Fortschreibung der Kfz-Steuer siehe Gesetz zur Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer und Änderung anderer Gesetze, BGBl 2009 I, S. 1170 sowie www.bundesfinanzministerium.de.

Abbildung 3

Abgaben auf Pkws in Europa: Vergleich dreier Fahrzeuggrößen mit Ottomotor¹

In Euro/Jahr²



Stand: Mai 2009.

¹ Neuwagen in Erstbesitz, Abgaben anteilig auf ein Jahr umgerechnet, ohne nutzungsabhängige Abgaben (Energiesteuer).

² Sortiert nach der Differenz der Abgaben zwischen einem Fahrzeug des Mini-Segments und des Segments Oberklasse.

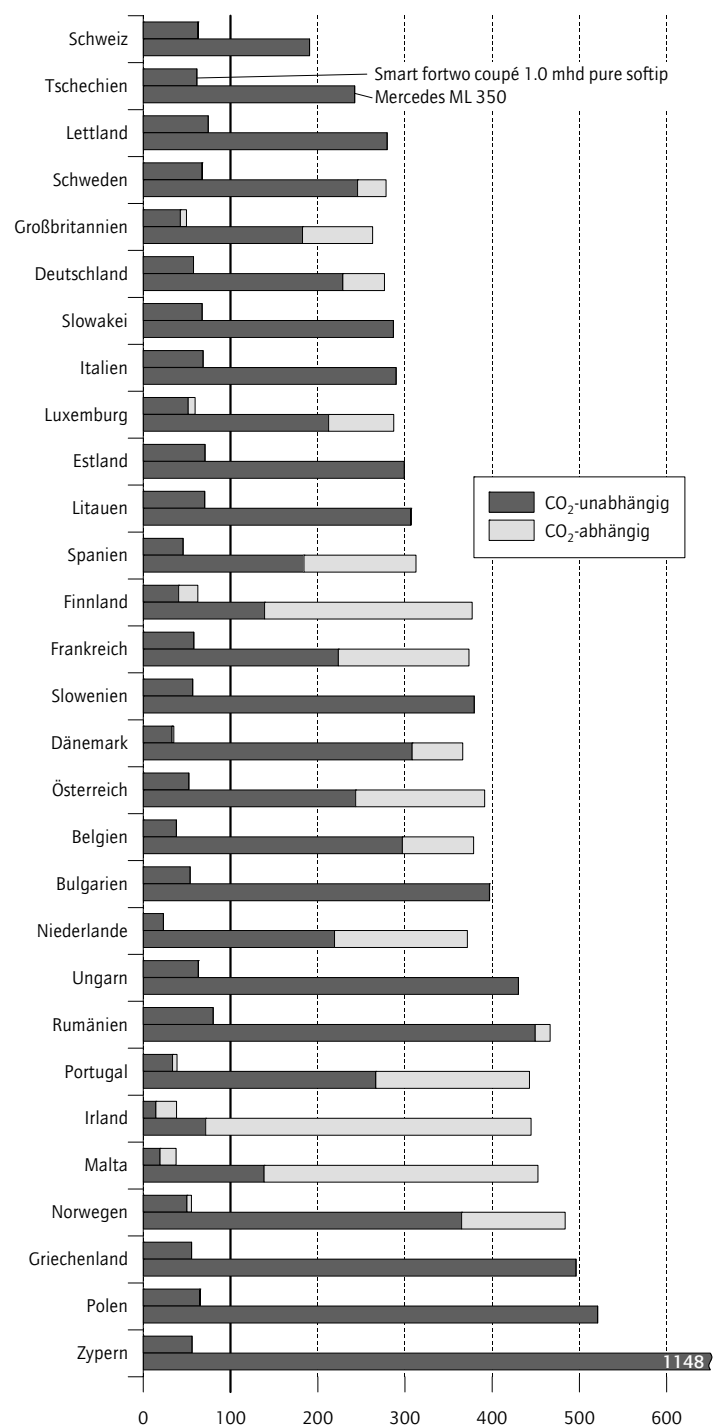
Quellen: ACEA; ADAC; BMF; CEA; EU-Kommission; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

diesen Fahrzeugklassen hat sich damit, im Vergleich zur bisherigen Regelung, etwa verdoppelt.

Abbildung 4

Abgaben auf Pkws in Europa: Vergleich dreier Fahrzeuggrößen mit Ottomotor¹

VW Golf 1.6 Trendline = 100²

Stand: Mai 2009.

1 Neuwagen in Erstbesitz, Abgaben anteilig auf ein Jahr umgerechnet, ohne nutzungsabhängige Abgaben (Energiesteuer).

2 Sortiert nach der Differenz der Abgaben zwischen einem Fahrzeug des Mini-Segments und des Segments Oberklasse.

Quellen: ACEA; ADAC; BMF; CEA; EU-Kommission; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

Bei Diesel-Pkws ist die Veränderung wegen der höheren Besteuerung des Hubraumes (zum Ausgleich der geringeren Energiesteuer auf Diesel) weniger ausgeprägt.

Diese Novellierung der Pkw-Besteuerung ist ausdrücklich mit der Zielsetzung verbunden, Anreize für eine Verminderung der CO₂-Emissionen im Straßenverkehr zu setzen. Es stellt sich also die Frage nach dem Potential dieser Abgabe, die Fahrzeugwahl von Neuwagenkäufern zu beeinflussen, wobei Anreize aus der Höhe und der Spreizung der Steuer resultieren können.²² Derzeit beträgt das Aufkommen aus der Pkw-Steuer annähernd acht Milliarden Euro (bei einem Gesamtvolumen der Kfz-Steuer von etwa 8,8 Milliarden Euro) und durchschnittlich 200 Euro je Pkw. Auch für die Bestandsfahrzeuge – die von der Novellierung zunächst ausgenommen sind – variiert der Steuerbetrag deutlich mit der Antriebsart (Otto/Diesel), dem Hubraum und den Abgaseigenschaften (Euro-Stufen).²³ Mit der Novellierung hat sich der Gesetzgeber auf die Fortführung einer jährlichen Abgabe festgelegt, die in etwa dieselbe Größenordnung hat. Für die jährlich etwa drei Millionen Neuzulassungen beträgt die neue Jahressteuer eines durchschnittlichen Fahrzeuges mit Ottomotor 120 Euro, für eines mit Diesel-Antrieb 300 Euro.²⁴

Trotz erweiterter Differenzierung der Steuerbeträge besteht damit weiterhin das Dilemma in der geringen monetären Bedeutung der Steuer für den Pkw-Käufer und Nutzer: Je nach Fahrzeug beträgt der Anteil der Kfz-Steuer an allen Abgaben unter zehn bis 15 Prozent bei Otto-Pkws und 15 bis 25 Prozent bei Diesel-Pkws. An den Vollkosten des Pkws reicht die Spanne von einem bis elf Prozent. Die absoluten Steuerbeträge bleiben also im Verhältnis zu den weiteren Kostenkomponenten der Autohaltung und -nutzung gering. Darüber hinaus verdeutlichen die Abbildungen 3 und 4, dass Deutschland im Vergleich einen der hinteren Plätze bei der Spreizung belegt und dass der CO₂-getriebene Anteil an der Steuerlast vergleichsweise gering ist.

Die Basis für das künftige Aufkommen der Kfz-Steuer bilden die Neuzulassungen von Personenkraftwagen mit ihren Merkmalen Hubraum und Kraftstoffverbrauch. Der mittlere Kraftstoffverbrauch und damit die CO₂-Emissionen der

22 Vgl. Bundestagsdrucksache 16/11742: Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Kraftfahrzeugsteuer und Änderung anderer Gesetze, vom 27.01.2009.

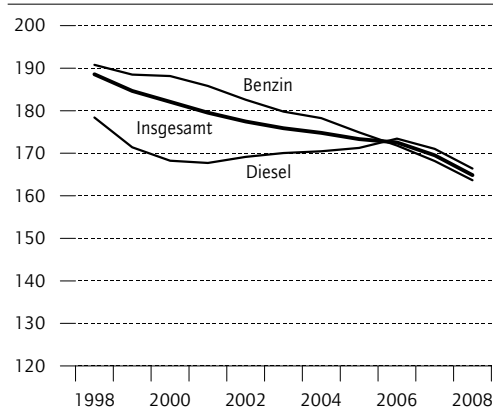
23 Abgesehen von befristeten Steuerbefreiungen und steuerlichen Förderungen.

24 Ermittelt über die durchschnittlichen Werte für Hubraum und CO₂-Emissionen der Neuzulassungen im Jahr 2008, vgl. www.bundesfinanzministerium.de.

Abbildung 5

Entwicklung der CO₂-Emissionen der in Deutschland neu zugelassenen Pkws

In g/km



Quelle: Kraftfahrt-Bundesamt.

DIW Berlin 2009

neuen Pkws sind rückläufig und der Hubraum stagnierend (Abbildungen 5 und 6). Beide Bemessungsgrundlagen dürften sich 2009 verringern, weil die Abwrackprämie vornehmlich den Anstieg der Neuzulassungen von Pkws der unteren Marktsegmente mit sich bringt.²⁵ Dieser Erosion der Steuerbasis wirkt der Steuertarif entgegen, bei dem ab 2012 der Grenzwert der CO₂-Besteuerung bei 110 g/km und ab 2014 bei 95 g/km liegen wird.²⁶ Zudem wird damit der Anreiz für Fahrzeuge mit niedrigen Emissionswerten geringfügig verstärkt.

Sicher kann die Ausgestaltung der jährlichen Kfz-Steuer ökologische Zielsetzungen unterstützen, allerdings ist die potenzielle Lenkungswirkung der neuen Regelung zur Verstärkung des Trends zu sparsameren Fahrzeugen insgesamt als nur gering einzuschätzen.²⁷ Alternativen hätten zuerst in einem Steuertarif mit höherem oder steigendem Steuersatz je CO₂-Emission bestanden. Mit einer Angleichung der Verbrauchsteuern auf Benzin und Dieselkraftstoff für Pkws hätte der Gesetzgeber auf die Hubraumkomponente in der Besteuerung verzichtet und stattdessen die Besteuerung gänzlich und deutlicher an den CO₂-

²⁵ Zudem geht die technische Entwicklung zu aufgeladenen Motoren mit kleinerem Hubraum.

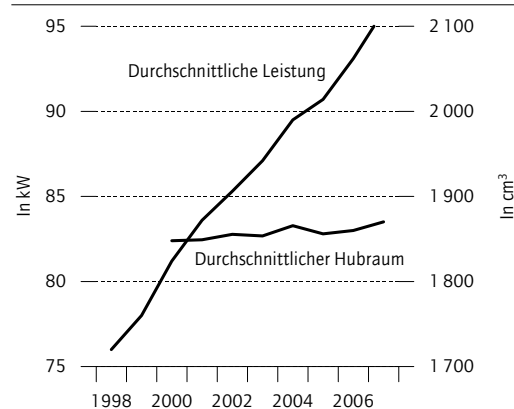
²⁶ Unter der zunächst gültigen Grenze für die Besteuerung von 120 g/km lagen im vergangenen Jahr 6,5 Prozent der neu zugelassenen Pkws, vgl. Kraftfahrt-Bundesamt 2009.

²⁷ Hinzu kommt, dass in Deutschland etwa 60 Prozent der Neuzulassungen von Pkws durch gewerbliche Halter erfolgen, deren Entscheidung eventuell weniger kostensensibel getroffen werden (90 Prozent des Pkw-Bestandes sind in privaten Händen, vgl. Statistische Mitteilungen des Kraftfahrt-Bundesamtes, Flensburg). In einigen anderen Ländern (GB, B, F) wird daher die CO₂-bezogene Besteuerung von Pkws für Firmenwagen deutlich progressiver ausgelegt.

Abbildung 6

Entwicklung von Leistung und Hubraum der in Deutschland neu zugelassenen Pkws

in kW



Quelle: Kraftfahrt-Bundesamt.

DIW Berlin 2009

Emissionen orientieren können.²⁸ Damit wäre die Steuer auch verständlicher für den Konsumenten, tatsächlich ist sie komplizierter geworden.

Weitere Alternativen der Ausgestaltung der Pkw-Besteuerung existieren zwar, sind aber jeweils mit anderen Nachteilen und höherem Verwaltungsaufwand verbunden. So könnte eine CO₂-bezogene Zulassungsteuer, die die Kfz-Steuer ersetzt, ein deutlicheres Signal für den Kauf von Fahrzeugen mit geringerem Verbrauch geben. Ein Bonus-Malus-System könnte deutlicher gespreizte Tarife aufweisen und genutzt werden, um innovative Technologien, die zunächst höhere Kosten aufweisen, durch finanzielle Anreize zu unterstützen.

Fazit

Die Steuersysteme auf Erwerb, Zulassung, Besitz und Nutzung von Pkws zeigen große Unterschiede im europäischen Vergleich. Dies drückt sich in verschiedenartigen Abgaben sowie auch in der Vielzahl der Bemessungsgrundlagen und Steuertarife aus, deren Mannigfaltigkeit und Komplexität in den vergangenen Jahren – entgegen der Intention der EU-Kommission – noch zugenommen hat. Daraus ergeben sich große Differenzen in der Höhe der Abgaben und sehr unterschiedliche Anteile für die fixen und die variablen Abgabekomponenten beim Pkw. Ein Trend ist hingegen deutlich: Die EU-Länder haben

²⁸ Zur Besteuerung von Kraftstoffen vgl. im Detail Kuhfeld, H., Kunert, U.: Reform der Pkw-Besteuerung überfällig: Die Initiative der EU-Kommission zeigt den richtigen Weg. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 49/2005.

über die vergangenen Jahre ihre Besteuerung von Pkws mehrheitlich auf den Kraftstoffverbrauch ausgerichtet, der zumindest eine Komponente bei der Bemessung von Zulassung- beziehungsweise periodischer Kfz-Steuer ist.

Zusammenfassend zeigen sich bei über zehn der 17 Länder, die CO₂-basierte Abgaben erheben, hohe Steuerbeträge mit deutlicher Spreizung zwischen den Fahrzeugklassen. Bestimmte Emissionswerte dienen des Öfteren als Start- oder Sprungwert in der Abgabenermittlung: Besonders häufig ist der Wert von 120 Gramm zu beobachten. Ein weiteres Merkmal der Ausgestaltung sind dynamische Komponenten, entweder indem ein Benchmark regelmäßig aktualisiert wird, auf den sich die Steuerbestimmung bezieht (wie bei der Zulassungsteuer in den Niederlanden), oder indem die Berechnungsvorschrift sich durch Stufen und Steuersätze im Zeitablauf verändert (wie in den Bonus-Malus-Regelungen in Frankreich und in Großbritannien).

Die CO₂-orientierte Novellierung der Kfz-Steuer in Deutschland ist zu schwach in der Ausgestaltung, um Kaufanreize zu geben, dies auch verglichen mit anderen Ländern. Bei durchschnitt-

licher Nutzung ist die Umsatzsteuer auf Kraftstoff in den meisten Fällen höher als die Kfz-Steuer. Außerdem bietet diese Steuer ein höheres Gestaltungspotential, nachdem sie nun in Bundeshoheit fällt und die langwierigen Auseinandersetzungen mit den Ländern um die Ausgestaltung und Erträge nicht mehr notwendig sind.²⁹ Überdies kommt die Novellierung im Juli 2009 zu spät, nachdem die CO₂-Emissionen der Neuzulassungen nach 2006 deutlich sanken (Abbildung 5) und ab 2012 die neue EU-Regelung zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen direkt auf die Fahrzeughersteller wirken wird. Diese setzt Fahrzeugherstellern spezifische CO₂-Zielvorgaben. Diese progressiv verlaufenden „Abgaben für die Emissionsüberschreitung“ werden Anreize setzen, die Angebotspalette von emissionsärmeren Fahrzeugen zu erweitern.³⁰

JEL Classification:
H23, O38, Q52, R48

Keywords:
Environmental taxes, Technological change, Government policy, Transportation: regulatory policies

²⁹ Zur Übertragung der Kfz-Steuer auf den Bund vgl. „Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 19. März 2009“ in BGBl 2009 I, S. 606.

³⁰ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 443/2009 des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen, Amtsblatt der Europäischen Union L 140/1 vom 5.6.2009.

Impressum

DIW Berlin
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann
(Präsident)
Prof. Dr. Tilman Brück
Dr. habil. Christian Dreger
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Dr. Alexander Kritikos
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Dr. Christian Wey

Chefredation

Kurt Geppert
Carel Mohn

Redaktion

Tobias Hanraths
PD Dr. Elke Holst
Susanne Marcus
Manfred Schmidt

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49 – 30 – 89789–249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805–19 88 88, 14 Cent./min.
Reklamationen können nur innerhalb
von vier Wochen nach Erscheinen des
Wochenberichts angenommen werden;
danach wird der Heftpreis berechnet.

Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,–
Einzelheft Euro 7,–
(jeweils inkl. Mehrwertsteuer
und Versandkosten)
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende
ISSN 0012-1304
Bestellung unter leserservice@diw.de

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit
Quellenangabe und unter Zusendung
eines Belegexemplars an die Stabs-
abteilung Kommunikation des DIW
Berlin (Kundenservice@diw.de)
zulässig.

Gedruckt auf
100 Prozent Recyclingpapier.