

# Wochenbericht

## **CO<sub>2</sub>-Besteuerung von Pkws in Europa auf dem Vormarsch**

Seite **438**

Die meisten europäischen Länder haben die Besteuerung von Pkw bereits auf den CO<sub>2</sub>-Ausstoß ausgerichtet. In Deutschland tritt die novellierte Steuer ab Juli 2009 in Kraft. Ihre umweltpolitischen Ziele wird sie jedoch verfehlen: Sie ist zu schwach, um Kaufanreize für sparsamere Autos zu setzen.

**Von Dominika Kalinowska, Kerim Keser und Uwe Kunert**

## **„Novelle der Kfz-Besteuerung ist reine Symbolpolitik“**

Seite **439**

**Sechs Fragen an Uwe Kunert**

## **Mikrokredite: Bedarf auch in Deutschland**

Seite **451**

Seit einigen Jahren versucht man, in Deutschland Mikrokredite zu etablieren – bisher mit geringem Erfolg. Eine Untersuchung zeigt die Gründe dafür: veraltete Zielgruppenvorstellungen bei Banken, falsche Fokussierung bei lokalen Initiativen und eine Projektfinanzierung, die nicht zum Ansatz der Mikrofinanz passt. Dabei gibt es Interesse an Mikrokrediten, und zwar vor allem unter Kleinunternehmern in den Bereichen Handel und Dienstleistungen sowie unter Migranten.

**Von Alexander Kritikos und Christoph Kneiding**

## **Hokuspokus in der Finanzpolitik**

Seite **460**

**Kommentar von Klaus F. Zimmermann**

# CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-Emissionen der Neuzulassungen nach 2006 deutlicher sanken und ab 2012 die neue EU-Regelung zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-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.<sup>1</sup> 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-Normen<sup>2</sup> festgelegt werden, so tritt nun die Förderung der Kraftstoffeffizienz und damit des geringeren Ausstoßes von Kohlendioxid in den Vordergrund.<sup>3</sup> Mit der Umstellung der Kraftfahrzeugsteuer für neue Pkws werden ab Juli 2009 auch in Deutschland die CO<sub>2</sub>-Emissionen der Fahrzeuge direkt als eine Bemessungsgrundlage herangezogen.<sup>4</sup>

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

<sup>1</sup> Vgl. OECD Revenue Statistics 2008 Edition, Paris.

<sup>2</sup> 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 CO<sub>2</sub>-Messverfahren, Richtlinie 2003/76/EG sowie Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007.

<sup>3</sup> Bei der Verbrennung von Kraftstoff entsteht u.a. Kohlendioxid, kurz: CO<sub>2</sub>. Bei der Verbrennung von einem Liter Ottokraftstoff entstehen etwa 2380 Gramm CO<sub>2</sub>, bei einem Liter Dieseldieselkraftstoff sind es etwa 2660 Gramm CO<sub>2</sub>. Kraftstoffverbrauch (z. B. in Litern pro 100 Kilometer) und CO<sub>2</sub>-Emissionen (z. B. in Gramm je Kilometer) können daher für Diesel- und Ottokraftstoff jeweils hier synonym verwendet werden.

<sup>4</sup> 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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-Komponente in der Besteuerung wesentlich deutlicher zu berücksichtigen.

» Eine transparente CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-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.

Das Gespräch führte  
Erich Wittenberg.  
Das vollständige Interview zum Anhören finden Sie auf [www.diw.de](http://www.diw.de)

## 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.<sup>1</sup> Am häufigsten sind Kaufpreis, CO<sub>2</sub>-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 Bruttopreis erhoben wird. Außer in Slowenien beeinflussen in diesen Ländern zusätzlich technische Merkmale des Fahrzeugs die Höhe der Steuer – in sieben Ländern die CO<sub>2</sub>-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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

**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 CO<sub>2</sub>-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.<sup>4</sup> Häufig werden die Antriebsart und der Hubraum herangezogen, wobei Otto- und Dieselmotoren unterschiedlich besteuert werden können. Inzwischen dienen Verbrauch beziehungsweise CO<sub>2</sub>-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.<sup>5</sup>

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 Preisen<sup>6</sup> 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.<sup>5</sup> In die Betrachtung einbezogen werden die 27 Mitgliedstaaten der EU sowie die Schweiz und Norwegen.<sup>6</sup> 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).<sup>7</sup>

**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 <sub>2</sub>	ZG	K bzw. K-CO <sub>2</sub>	In %	In % bzw. Euro	E
Österreich	A	20	Z-CO <sub>2</sub>	ZG	K	11	–	E
Belgien	B	21	Z-CO <sub>2</sub>	–	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 <sub>2</sub>	ZG	K-CO <sub>2</sub>	5	1,71 Euro	E
Tschechien	CZ	19	–	ZG	–	–	–	E
Deutschland	D	19	–	ZG	K-CO <sub>2</sub>	19	–	E
Dänemark	DK	25	Z-CO <sub>2</sub>	ZG	K-CO <sub>2</sub>	42,9	14	E
Spanien	E	16	Z-CO <sub>2</sub>	ZG	K	6	3,3	E
Estland	EST	18	–	ZG	–	–	–	E
Frankreich <sup>1</sup>	F	19,6	Z-CO <sub>2</sub>	ZG	K-CO <sub>2</sub>	18	15,6	E
Finnland	FIN	22	Z-CO <sub>2</sub>	–	K	22	–	E
Großbritannien <sup>2</sup>	GB	17,5	–	ZG	K-CO <sub>2</sub>	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 <sub>2</sub>	–	K-CO <sub>2</sub>	2	1 Euro	E
Luxemburg	L	15	–	ZG	K-CO <sub>2</sub>	4	–	E
Litauen	LT	19	–	ZG	–	15	–	E
Lettland	LV	21	Z	ZG	K	–	–	E
Malta	M	18	Z-CO <sub>2</sub>	–	K-CO <sub>2</sub>	10	–	E
Norwegen	N	25	Z-CO <sub>2</sub>	ZG	K	–	–	E
Niederlande	NL	19	Z-CO <sub>2</sub>	ZG	K-CO <sub>2</sub>	7,5	–	E
Portugal	P	20	Z-CO <sub>2</sub>	ZG	K-CO <sub>2</sub>	9	4,95	E
Polen	PL	22	Z	ZG	–	–	1 Euro	E
Rumänien	RO	19	Z-CO <sub>2</sub>	ZG	K	–	2	E
Schweden	S	25	–	ZG	K-CO <sub>2</sub>	32	–	E
Slowakei	SK	19	–	ZG	–	8	–	E
Slowenien	SLO	20	Z	–	–	6,5	–	E

Stand: Mai 2009.

Z: Zulassungssteuer.

Z-CO<sub>2</sub>: CO<sub>2</sub>-bezogene Zulassungssteuer.

K: Kfz-Steuer.

K-CO<sub>2</sub>: CO<sub>2</sub>-bezogene Kfz-Steuer.**1** Nur Pkw mit einer CO<sub>2</sub>-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.<sup>8</sup> In der Europäischen Union insgesamt

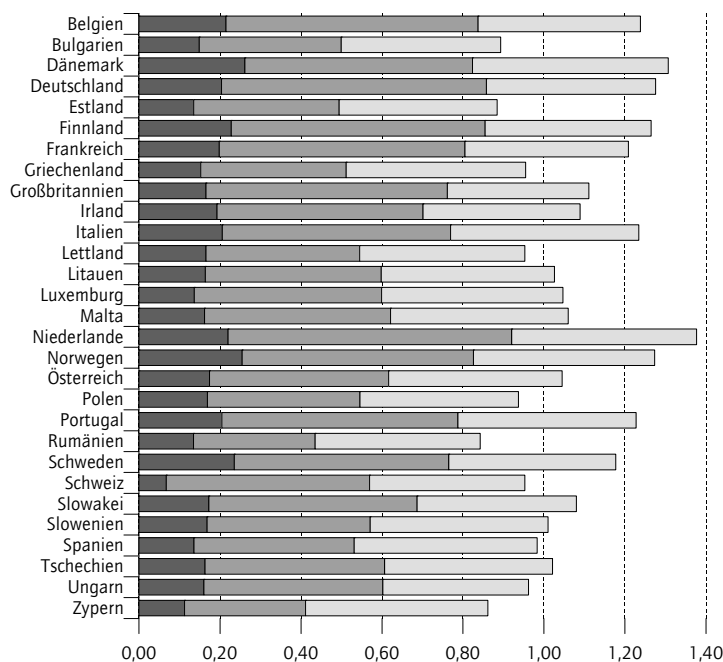
<sup>8</sup> In der Statistik des Kraftfahrt-Bundesamtes ist der Markt für Pkws in Deutschland nach elf Segmenten unterteilt, vgl. Kraftfahrt-Bundesamt, Fahrzeugzulassungen – Jahr 2008, Flensburg 2009.

Abbildung 1

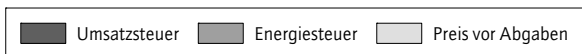
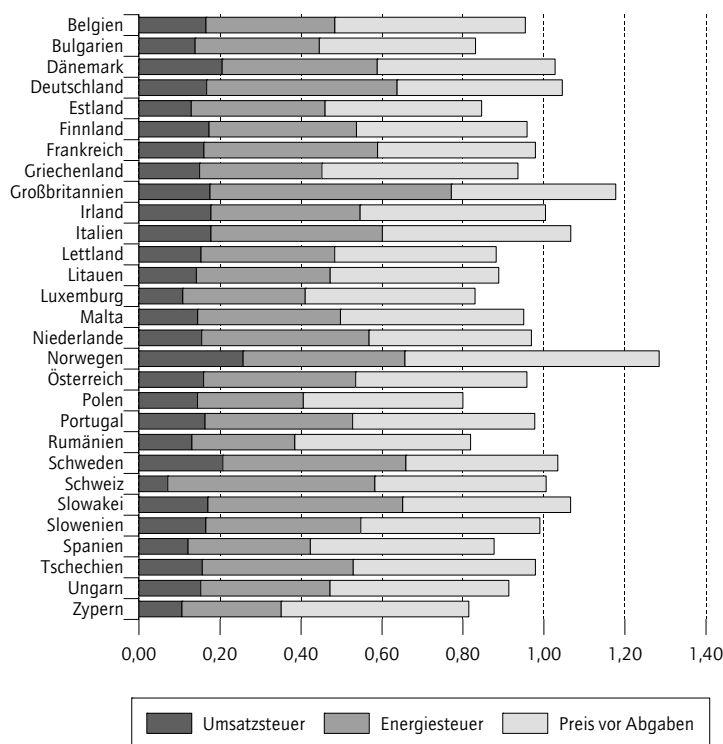
**Komponenten von Kraftstoffpreisen in Europa**

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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> Die nach Ländern unterschiedlichen Neuwagenpreise werden bei der Berechnung der Umsatzsteuer und der Zulassungsteuer berücksichtigt.<sup>11</sup>

**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 Zulassungsteuer 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 Zulassungsteuer 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

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

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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 Ottomotor<sup>1</sup>**

In Euro/Jahr

	Gesamt- abgaben	davon:						darunter:
		Zulassungs- abgaben <sup>2</sup>	Umsatzsteuer auf den Kaufpreis <sup>2</sup>	Kraft- fahrzeug- steuer	Abgaben auf die Versicherungs- prämie	Energie- steuer	Umsatzsteuer auf Mineralöl	CO <sub>2</sub> -abhängige Abgaben <sup>2</sup> 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.

<sup>1</sup> Annahmen: Fahrleistung 15 000 km pro Jahr, Verbrauch 7,1 l/100 km<sup>2</sup> 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.

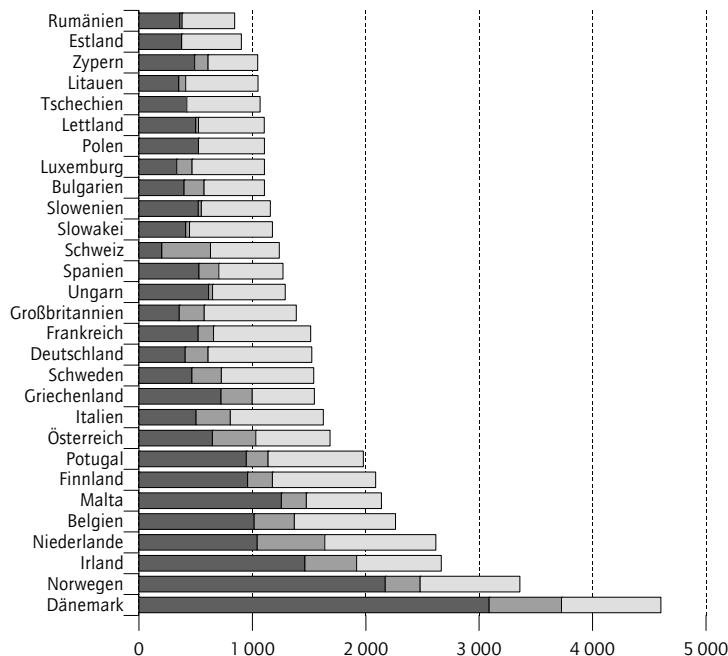
Bei den Abgaben, die auf den Fahrzeugkauf und die Haltung erhoben werden, rangiert Deutschland unter den westeuropäischen Staaten nach Luxemburg und Großbritannien am unteren Rand der Rangfolge. Die deutsche Abgabenbelastung des Kraftstoffverbrauchs wird hingegen nur von Belgien, Norwegen und Finnland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

Abbildung 2

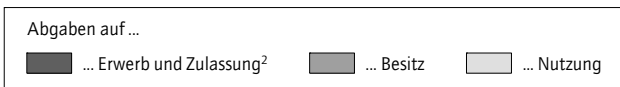
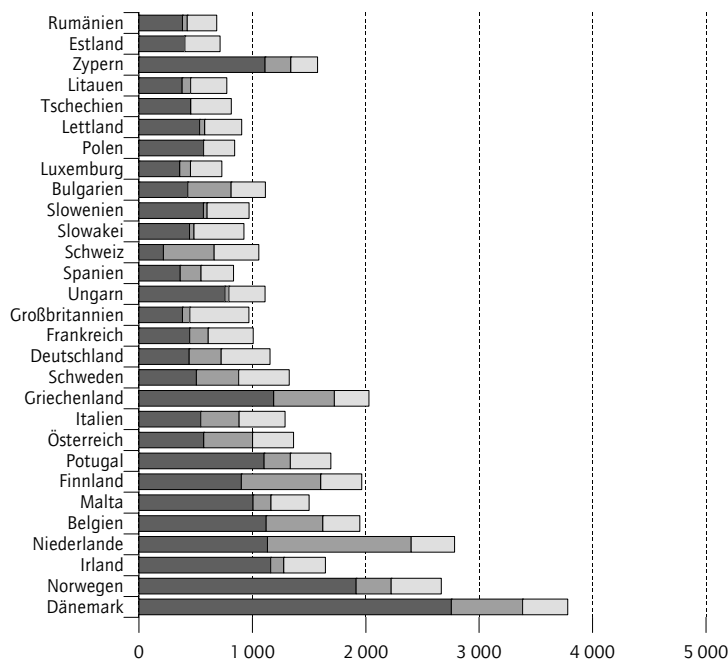
### Abgaben auf Pkws der Kompaktklasse im europäischen Vergleich<sup>1</sup>

In Euro/Jahr

Golf 1.6 mit Ottomotor



Golf 2.0 TDI mit Dieselmotor



<sup>1</sup> Annahmen: Fahrleistung 15 000 km; Verbrauch Ottomotor 7,1 l/100 km, Dieselmotor 4,5 l/100 km.  
<sup>2</sup> 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.<sup>12</sup> 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

<sup>12</sup> 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 Dieselmotor<sup>1</sup>**

In Euro/Jahr

	Gesamt- abgaben	davon:						darunter:
		Zulassungs- abgaben <sup>2</sup>	Umsatzsteuer auf den Kaufpreis <sup>2</sup>	Kraft- fahrzeug- steuer	Abgaben auf die Versicherungs- prämie	Energie- steuer	Umsatzsteuer auf Mineralöl	CO <sub>2</sub> -abhängige Abgaben <sup>2</sup> 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.

<sup>1</sup> Annahmen: Fahrleistung 15 000 km pro Jahr, Verbrauch 4,5 l/100 km.<sup>2</sup> 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.<sup>13</sup> 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

<sup>13</sup> Bei größerem Hubraum und höherer Leistung des Dieselmotors.

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

<sup>14</sup> 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.

## CO<sub>2</sub>-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.<sup>15</sup> Allerdings ändert die Mehrheit der europäischen Länder die Besteuerung der Pkws ohne entsprechende Vorgaben aus Brüssel. In 17 Ländern gehen CO<sub>2</sub>-Emissionen oder der Verbrauch bei der Besteuerung von Pkws in die Bemessungsgrundlage ein. In Großbritannien und Irland ist der CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-basierte Steuerregime, indem sie die Emissionen stärker belasten.

Zu den Staaten, bei denen die CO<sub>2</sub>-Emissionen als Bemessungsgrundlage für die Zulassungsteuer herangezogen werden, zählen: A, B, CY, DK, E, F<sup>16</sup>, FIN, IRL, M, N, NL, P und RO (Tabelle 1). Acht Länder (A, CY, E, FIN, IRL, M, P, RO) haben die CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-armem Emissionswert.

Die CO<sub>2</sub>-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.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> Frankreich erhebt auch eine CO<sub>2</sub>-orientierte Abgabe (Surtaxe sur les émissions de CO<sub>2</sub>) 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](http://www.carte-grise.org).

Bei der Kfz-Steuer beziehen inzwischen elf Länder (CY, D, DK, F, GB, IRL, L, M, NL, P, S) die CO<sub>2</sub>-Emission bzw. den Kraftstoffverbrauch in die Berechnung ein. Großbritannien und Irland sind die einzigen Länder, die ausschließlich die CO<sub>2</sub>-Emission zur Berechnung der Kfz-Steuer verwenden. Frankreich und Zypern bedienen sich bei der Kfz-Steuer eines Bonus-Malus-Systems.

Die periodischen CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-Komponente in der Kfz-Steuer. Mit Steuernachlässen oder anderen Mechanismen fördern zahlreiche Länder alternative Antriebe oder andere Umweltmerkmale der Fahrzeuge.<sup>17</sup>

## In Deutschland ist der Steuervorteil für sparsame Autos relativ gering

Neben der absoluten Höhe der CO<sub>2</sub>-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).<sup>18</sup> 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

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> Dabei wurden folgende Fahrzeuge exemplarisch herangezogen: Smart fortwo coupé 1.0 mhd pure softip (Mini) mit einem CO<sub>2</sub>-Ausstoß von 103 g/km, VW Golf 1.6 Trendline (Kompaktklasse) mit einem CO<sub>2</sub>-Ausstoß von 166 g/km und Mercedes ML 350 (SUV) mit einem CO<sub>2</sub>-Ausstoß von 266 g/km. Vgl. Autokosten-Rechner des ADAC, [www.adac.de](http://www.adac.de).

Länder mit der niedrigsten absoluten Abgabenspreizung den CO<sub>2</sub>-Ausstoß bei der Besteuerung berücksichtigt.<sup>19</sup>

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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-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.<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup> 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 CO<sub>2</sub>-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

<sup>19</sup> Vgl. ACEA Tax Guide 2009.

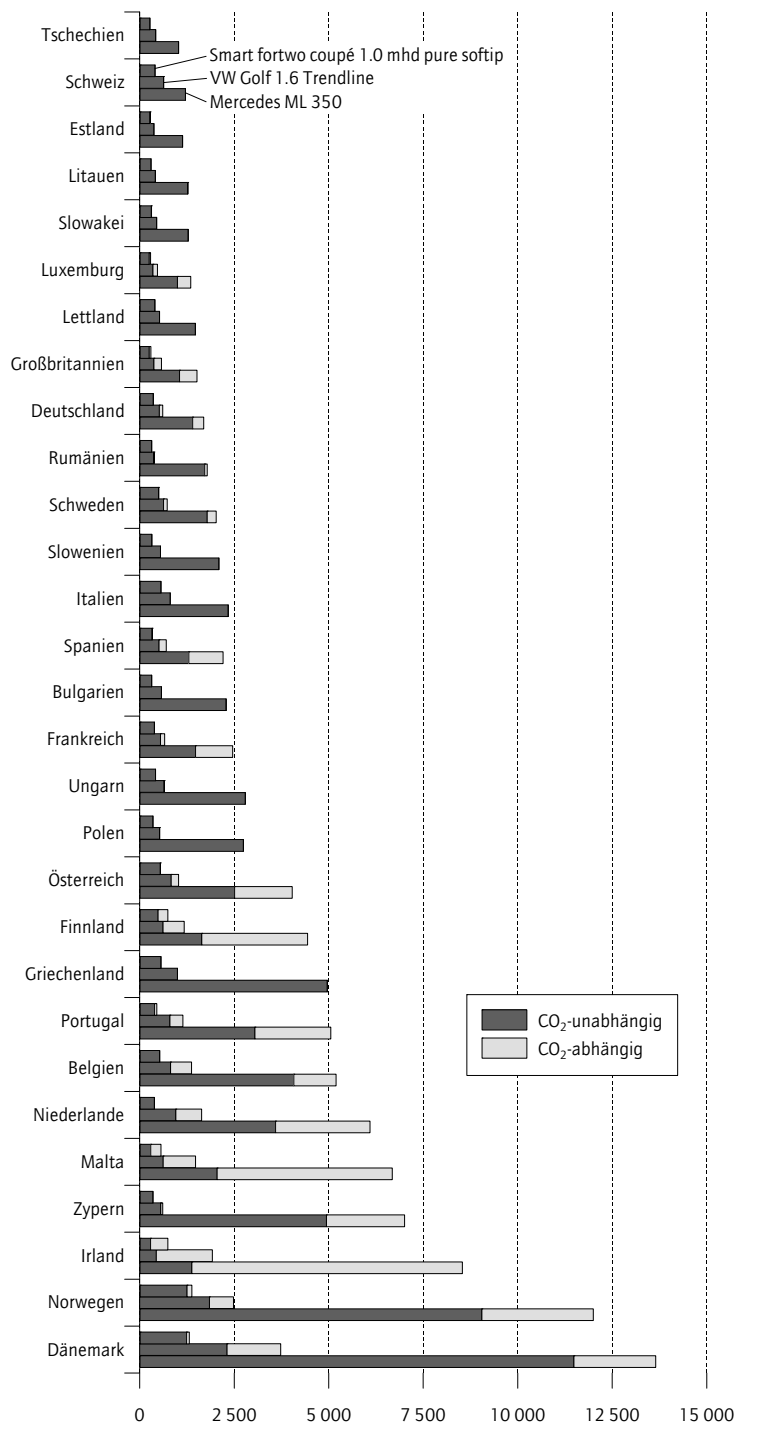
<sup>20</sup> Die Maßnahme war schon in der Koalitionsvereinbarung von SPD und Grünen 2002 unter der Weiterführung der ökologischen Finanzreform geplant: „Die Kfz-Steuer wird gemeinsam mit den Ländern aufkommensneutral ökologisch weiterentwickelt (CO<sub>2</sub> als Bemessungsgrundlage)“, [www.upi-institut.de/Koalitionsvereinbarung\\_02.pdf](http://www.upi-institut.de/Koalitionsvereinbarung_02.pdf).

<sup>21</sup> 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](http://www.bundesfinanzministerium.de).

Abbildung 3

### Abgaben auf Pkws in Europa: Vergleich dreier Fahrzeuggrößen mit Ottomotor<sup>1</sup>

In Euro/Jahr<sup>2</sup>



Stand: Mai 2009.

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

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

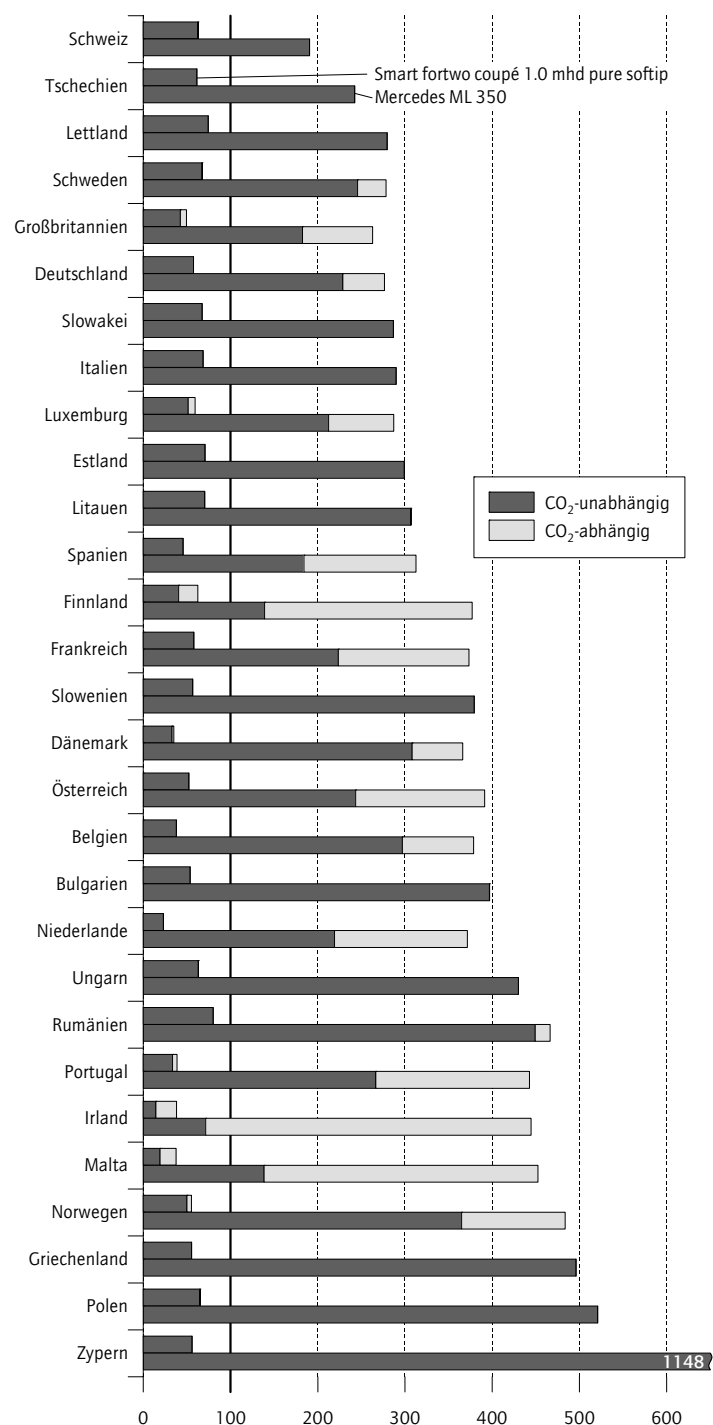
Quellen: ACEA; ADAC; BMF; CEA; EU-Kommission; Berechnungen des DIW Berlin.

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 Ottomotor<sup>1</sup>

VW Golf 1.6 Trendline = 100<sup>2</sup>

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 CO<sub>2</sub>-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.<sup>22</sup> 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).<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup>

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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-Emissionen der

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

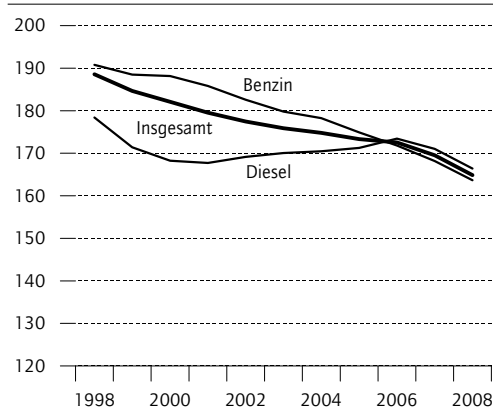
**23** Abgesehen von befristeten Steuerbefreiungen und steuerlichen Förderungen.

**24** Ermittelt über die durchschnittlichen Werte für Hubraum und CO<sub>2</sub>-Emissionen der Neuzulassungen im Jahr 2008, vgl. [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de).

Abbildung 5

### Entwicklung der CO<sub>2</sub>-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.<sup>25</sup> Dieser Erosion der Steuerbasis wirkt der Steuertarif entgegen, bei dem ab 2012 der Grenzwert der CO<sub>2</sub>-Besteuerung bei 110 g/km und ab 2014 bei 95 g/km liegen wird.<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup> Alternativen hätten zuerst in einem Steuertarif mit höherem oder steigendem Steuersatz je CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-

<sup>25</sup> Zudem geht die technische Entwicklung zu aufgeladenen Motoren mit kleinerem Hubraum.

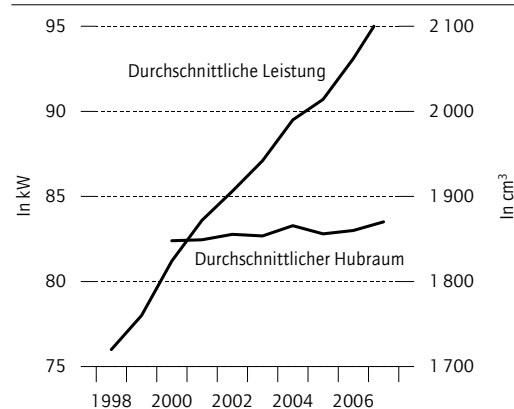
<sup>26</sup> Unter der zunächst gültigen Grenze für die Besteuerung von 120 g/km lagen im vergangenen Jahr 6,5 Prozent der neu zugelassenen Pkws, vgl. Kraftfahrt-Bundesamt 2009.

<sup>27</sup> 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 CO<sub>2</sub>-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.<sup>28</sup> 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 CO<sub>2</sub>-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

<sup>28</sup> 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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-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.<sup>29</sup> Überdies kommt die Novellierung im Juli 2009 zu spät, nachdem die CO<sub>2</sub>-Emissionen der Neuzulassungen nach 2006 deutlich sanken (Abbildung 5) und ab 2012 die neue EU-Regelung zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen von Personenkraftwagen direkt auf die Fahrzeughersteller wirken wird. Diese setzt Fahrzeugherstellern spezifische CO<sub>2</sub>-Zielvorgaben. Diese progressiv verlaufenden „Abgaben für die Emissionsüberschreitung“ werden Anreize setzen, die Angebotspalette von emissionsärmeren Fahrzeugen zu erweitern.<sup>30</sup>

**JEL Classification:**  
H23, O38, Q52, R48

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

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

<sup>30</sup> 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 CO<sub>2</sub>-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen, Amtsblatt der Europäischen Union L 140/1 vom 5.6.2009.

# Mikrokredite: Bedarf auch in Deutschland

*Fehlende Finanzierung wird als ein zentraler Grund angesehen, warum kleine Unternehmen scheitern. Seit einigen Jahren wird daher versucht, das Instrument der Mikrokredite auch in Deutschland zu etablieren. Eine erste empirische Studie zeigt, dass rund 15 Prozent aller Selbständigen Interesse an Mikrokrediten äußern. Allerdings macht diese Studie auch deutlich, dass der Bedarf woanders liegt als bisher vermutet. Statt Existenzgründer sollten bereits aktive Kleinunternehmer bestimmter Branchen angesprochen werden. Außerdem müssen Mikrokredite bei kurzer Laufzeit schnell verfügbar sein, damit sie von Unternehmern angenommen werden.*

Die Förderung von kleinen Unternehmen wird seit Jahren als zentraler Bestandteil deutscher Wirtschaftspolitik erachtet. Gleichzeitig gilt auch für Deutschland die Vermutung, dass kleine Unternehmen beim Zugang zu Kapitalmärkten Hemmnissen ausgesetzt sind, die große Unternehmen so nicht kennen. Daher kam Ende der 90er Jahre die Idee auf, die Methoden des „Micro-lending“ auch in Deutschland (wieder) einzuführen. Während Mikrokredite in Ländern wie den USA, Frankreich oder England erste Anwendung fanden, konnte sich dieser Ansatz in Deutschland bisher nicht etablieren. In den vergangenen zehn Jahren entstand zwar eine Reihe von staatlich finanzierten lokalen Initiativen, an die hohe Erwartungen geknüpft wurden. Der erwartete Run auf die angebotenen Mikrokredite blieb jedoch aus.

Hauptproblem der Mikrofinanzinitiativen war, wie sich rückblickend herausstellt, dass viele von ihnen Kredite zunächst nur an Gründer vergeben durften, an Personen also, die ihre unternehmerischen Aktivitäten noch nicht aufgenommen hatten und die zu diesem frühen Zeitpunkt vor einer Kreditaufnahme zurückschreckten oder noch gar keinen Finanzierungsbedarf hatten. Daher operierten diese Projekte unter den gegebenen Beschränkungen am Markt vorbei. Erst mit Errichtung des Deutschen Mikrofinanz Instituts (DMI) und eines ersten Mikrofinanzfonds wurde eine Dachstruktur geschaffen, die es Mikrofinanzinstitutionen (MFIs) ermöglicht, das zur Verfügung gestellte Kapital im Hinblick auf die Auswahl einzelner Zielgruppen nun frei zu verwenden (Kasten).

In einer Pilotstudie, deren Ergebnisse hier vorgestellt werden, wurde parallel dazu untersucht, wer Bedarf an Mikrokrediten hat und wie diese Mikrokredite ausgestaltet sein müssen, um von Unternehmern angenommen zu werden. Im Einzelnen befasste sich die Studie mit folgenden Fragen:

Alexander Kritikos  
akritikos@diw.de

Christoph Kneiding  
ckneiding@worldbank.org

## Mikrokredite

Mikrokredite sind vor allem durch die großen Erfolge in zahlreichen Ländern Asiens, Lateinamerikas und Osteuropas bekannt geworden. Mit Hilfe von solchen Krediten wurden in diesen Ländern bisher mehr als 100 Millionen Menschen in die Lage versetzt, kleine Investitionen zu tätigen, um ihre Einkommens- und Lebensverhältnisse zu verbessern.

In dieser Untersuchung werden – entsprechend den EU-Richtlinien – Kredite von mehr als 25 000 Euro der Finanzierung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) und Kredite bis zu dieser Grenze der Mikrofinanzierung zugerechnet. Mikrokredite unterscheiden sich allerdings nicht nur beim Kreditvolumen von herkömmlichen KMU-Krediten, sondern auch bei den Laufzeiten, der Kreditwürdigkeitsprüfung und den Zielgruppen. Bei der Mikrofinanzierung handelt es sich um Kredite mit kürzeren Laufzeiten an kleinste Unternehmen (Einzelständige und Unternehmen mit weniger als fünf Angestellten mit Umsätzen von meist weniger als 100 000 Euro). Die Vergabe orientiert sich vorwiegend an der Persönlichkeit des Unternehmers. KMU-Kredite sind dagegen längerfristige Engagements in etwas größeren Unternehmen, die typischerweise eine Reihe von Mitarbeitern beschäftigen und einen Umsatz von bis zu einer Million Euro aufweisen. In diesem Segment dominieren die Prüfung der Kreditwürdigkeit anhand von Dokumenten sowie die klassische Kreditbesicherung.

Kreditangebote von professionellen Mikrofinanzorganisationen zeichnen sich darüber hinaus durch einen unbürokratischen Antragsprozess und einen schnellen Zugang zu Kapital sowie durch andere als bankübliche Sicherheitsanforderungen an Kreditnehmer aus. Für ihre Kreditprodukte verlangen solche Institutionen aufgrund der geringen Kreditvolumina Zinsen, die weit oberhalb des Zinsniveaus klassischer Kredite des Bankenmarktes liegen – in der Regel über 20 Prozent.

Deutschland gilt mit Einführung der Raiffeisenbanken vor etwa 150 Jahren als Geburtsstätte des Mikrokredits.

Vor etwa 10 Jahren kehrte die Idee der Mikrofinanzierung zurück nach Deutschland, als die Deutsche Bank Stiftung einen bundesweiten Arbeitskreis initiierte, aus dem heraus in den folgenden Jahren die ersten lokalen Modellprojekte entwickelt wurden. Mitinitiatoren und Impulsgeber waren die Bundesagentur für Arbeit und das Bundesministerium für Arbeit, die gemeinsam mit der Deutsche Bank Stiftung in fünf Modellprojekten Gründungszentren mit Anschubfinanzierung und mit Risiko tragendem Kapital zur Unterlegung von Krediten an Gründer ausstatteten. Im Zuge der Fortentwicklung lokaler Mikrofinanzinitiativen wurde im Jahr 2004 das Deutsche Mikrofinanzinstitut (DMI) als bundesweit aktive Dachorganisation gegründet. Zunächst wurde aus dem DMI heraus ein erster Mikrofinanzfonds aufgelegt, der aus Mitteln der Bundesministerien für Wirtschaft und Technologie sowie für Arbeit und Soziales, der Kreditanstalt für Wiederaufbau, der GLS-Bank und von Privatanlegern gespeist wird.

Hauptziel des DMI ist es, Mikrofinanzinstitutionen (MFIs) zu akkreditieren, sie zu trainieren und ihnen damit den Zugang zum Mikrofinanzfonds zu ermöglichen. In regelmäßigen Abständen bewertet das DMI die Aktivitäten der MFIs und entscheidet auf dieser Basis über die Fortsetzung der Akkreditierung. Derzeit haben sich zwölf MFIs beim DMI akkreditieren lassen. Der damit verbundene Zugang zum Mikrofinanzfonds ermöglicht es den MFIs nun, Mikrokredite nicht nur an Gründer, sondern auch an bereits aktive Kleinunternehmer auszureichen. Damit die Kreditvergabe im Einklang mit den Regularien des so genannten Kreditwesengesetzes steht, wurde folgender Ablauf vereinbart:

Die regionalen MFIs betreuen potentielle Kreditnehmer und analysieren deren Kreditanträge. Auf Basis der Kreditempfehlung der MFI erstellen und verwalten die kooperierenden Banken (bislang die GLS-Bank und wenige örtliche Sparkassen) die Kreditanträge als Mengengeschäft. Der Mikrofinanzfonds schirmt die eingegangenen Kreditrisiken ab. Im Falle von Kreditausfällen

### Übersicht zu Mikrokrediten

	Größte Verbreitung	Kredithöhe	Kundenzahl	Status	Zielsetzung
Entwicklungsländer	Südamerika, Asien, Afrika	50–500 Euro	>2 Millionen bei den großen Institution	Teils (hoch-)rentabel Teils subventioniert	Armutsbekämpfung und Förderung selbständiger Tätigkeiten
Transformationsländer	Osteuropa	500–10 000 Euro	>20 000 bei den großen Institution	Teils (hoch-)rentabel Teils subventioniert	Finanzierung für neue Selbständigkeit
Industrieländer	USA, Großbritannien, Frankreich	1 000–25 000 Euro	USA: 50 000 Europa: 5 000	Hoch subventioniert Derzeitige Kostendeckung bei maximal 30 Prozent	Wachstumsfinanzierung von Kleinunternehmen Finanzierung für neue Selbständigkeit

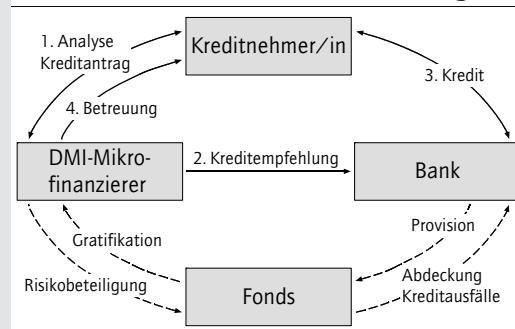


übernimmt der Mikrofinanzfonds die Ausfälle, nachdem die lokalen MFI im Sinne eines „First-Loss-Risikos“ die ersten 20 Prozent entstandener Kreditausfälle abgedeckt haben. Bei Ausfällen unter zehn Prozent zahlt der Fonds eine Gratifikation an die MFIs aus.

Mittlerweile ist auch die Europäische Kommission bereit, private MFIs institutionell zu fördern. Sie hat mit dem Finanzierungsinstrument JASMINE (Joint Action to Support Microfinance Institutions in Europe) einen EU weiten Ansatz geschaffen, der es ermöglicht, revolvingendes Kapital in Mikrofinanzfonds einzulegen und Mikrofinanzinstitutionen technische Hilfe zu gewähren. Die Forcierung der Mikrofinanzierung durch die EU könnte für die Entwicklung der Mikrokredite in Deutschland relevant werden.

Neben diesen privaten MFI gibt es zahlreiche staatliche Förderkredite, die unter dem Titel Mikrokreditprodukte firmieren. Darunter fallen die sogenannten Mikrodarlehen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) sowie verschiedener Landesförderbanken wie der IBB in Berlin

### Ablaufschema der Mikrofinanzierung



Quelle: Deutsches Mikrofinanzinstitut. DIW Berlin 2009

oder der NRW-Bank. Diese Förderkredite nutzen den Terminus Mikrokredit allerdings nur aufgrund ihres geringen Volumens. Ansonsten kommen bei diesen meist hoch subventionierten Krediten, die im Allgemeinen nur bestimmten Zielgruppen des Gründungsgeschehens zugänglich sind, keine typischen Mikrofinanzierungsmerkmale zur Anwendung.

- Wie finanzieren sich kleine und kleinste Unternehmen (KKU) in Deutschland und inwieweit sind sie bei der Kapitalaufnahme besonderen Restriktionen ausgesetzt?
- Wie viele KKU benötigen Fremdkapital und welche KKU würden Mikrokredite nachfragen?

Einen ersten Überblick über die Finanzierungsmethoden der kleinen und kleinsten Unternehmen gewährt der KfW-Mittelstandsmonitor des Jahres 2008.<sup>2</sup> Danach haben im Jahr 2006 drei Viertel aller KKU in Deutschland keinerlei externe Finanzierung in Anspruch genommen. Die

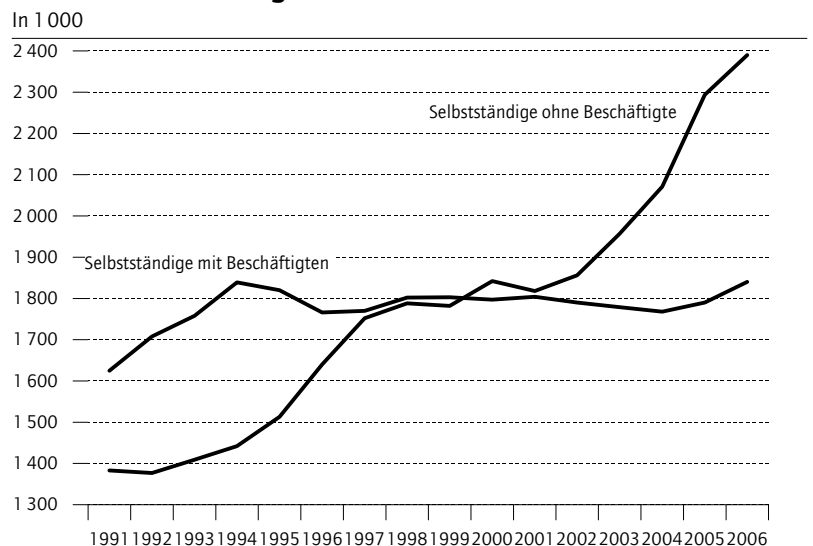
### Mehrheit der Selbständigen finanziert sich aus eigenen Mitteln

Zunächst zu den Fakten: Der Mikrozensus, eine bevölkerungsrepräsentative Stichprobe, ist die wichtigste Datenquelle zur Darstellung der Entwicklung der Selbständigkeit und damit der kleinen Unternehmen in Deutschland. Die Zahl der Selbständigen ist von 1991 bis 2006 um 40 Prozent auf 4,2 Millionen gestiegen und konzentriert sich auf den Zuwachs von Einzelselbständigen (Abbildung 1). Während sich die Zahl der Selbständigen mit Beschäftigten in diesem Zeitraum von rund 1,6 Millionen auf 1,8 Millionen erhöhte, wurde bei den Einzelselbständigen ein Anstieg von 1,4 Millionen auf 2,4 Millionen beobachtet. Rund 90 Prozent der Selbständigen erreichen mit ihren Unternehmen einen jährlichen Umsatz von weniger als einer Million Euro, rund 70 Prozent liegen unter 100 000 Euro.<sup>1</sup>

<sup>2</sup> Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW): Der Markt für Mikrofinanzierung in Deutschland: Marktgröße, Instrumente und Finanzierungsschwierigkeiten. KfW-Research, Nr. 35, Frankfurt a. M. 2008.

Abbildung 1

### Zahl der Selbständigen in Deutschland



Quelle: Mikrozensus.

DIW Berlin 2009

<sup>1</sup> Siehe Piorkowsky, M.-B., Fleißig, S.: Existenzgründungen im Kontext der Arbeits- und Lebensverhältnisse in Deutschland – Sonderauswertung der Mikrozensus für die Jahre 1991 bis 2006. Statistisches Bundesamt Bonn, Wallau, F.: Mittelständische Unternehmen in Deutschland, in Schauf, M.: Unternehmensführung im Mittelstand. Hampp Verlag, München 2006.

übrigen 25 Prozent haben Investitionen unter Nutzung von Fremdfinanzierung durchgeführt. Von ihnen nahm rund die Hälfte Kredite von weniger als 25 000 Euro auf. Eigene Berechnungen auf Basis des KfW-Monitors haben für das Jahr 2006 darüber hinaus ergeben, dass über 60 Prozent aller KfU eine reine Eigenfinanzierung vorziehen während knapp 40 Prozent Kredite beantragt haben, von denen wiederum gut ein Drittel abgelehnt wurde. Weiterhin gibt es einen positiven Zusammenhang zwischen beantragtem Kreditvolumen und Zuschlagswahrscheinlichkeit. Im Segment der Mikrokredite bis 10 000 Euro liegt der Anteil der abgelehnten Anträge größenabhängig bei bis zu 65 Prozent. Dieser Anteil sinkt für Kreditanträge oberhalb von 25 000 Euro auf bis zu 25 Prozent.

### Befragung kleiner Unternehmen

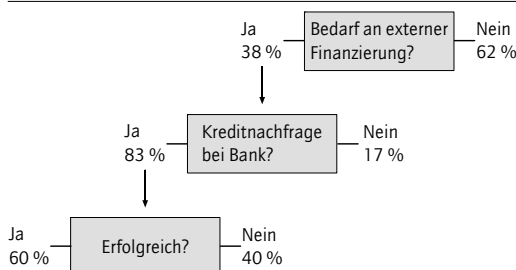
Um mögliche Zielgruppen von Mikrokrediten insbesondere im Vergleich zu herkömmlichen KMU-Krediten zu identifizieren, wurden im Rahmen der Pilotstudie Interviews mit mehr als 300 aus verschiedenen Regionen Deutschlands zufällig ausgewählten aktiven und gescheiterten Selbständigen durchgeführt, die mit einem standardisierten Fragebogen retrospektiv zum Finanzierungsbedarf in ihren Unternehmungen innerhalb der ersten drei bis fünf Jahre ihrer Geschäftstätigkeit befragt wurden.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Zur Datenbasis, den Methoden sowie zu den detaillierten Schätzergebnissen vgl. Kritikos, A.S., Kneiding, C., Germelmann, C.C.: Demand Side Analysis of Microlending Markets in Germany. Diskussionspapier des DIW Berlin Nr. 903, 2009.

Abbildung 2

### Bedarf an externer Finanzierung

Angaben der befragten Kleinunternehmen



Gesamtstichprobe N = 314

Quelle: Kritikos, A.S., Kneiding, C., Germelmann, C.C.: Demand Side Analysis of Microlending Markets in Germany. Diskussionspapier des DIW Berlin Nr. 903, 2009.

DIW Berlin 2009

### Finanzierung aus eigenen Mitteln überwiegt

Auch hier gaben (ähnlich dem KfW-Monitor) etwas mehr als 60 Prozent der befragten Personen an, bisher im Rahmen ihrer unternehmerischen Tätigkeiten ganz ohne Fremdkapital und somit ohne Bankkredite ausgekommen zu sein (Abbildung 2). Einerseits benötigen viele Kleinunternehmer keine Fremdfinanzierung, da sie in den wenig kapitalintensiven Dienstleistungssektoren oder den Freien Berufen tätig sind. Andererseits besteht in kleinen Unternehmen eine gewisse Angst vor Verschuldung. Eine Rolle spielt dabei indes auch die nicht passende Ausgestaltung der existierenden Kreditprodukte.

Zwei Fünftel der Befragten sind Selbständige mit Bedarf an Fremdkapital. Wichtig ist dabei, dass in dieser Untersuchung eine sehr offene Definition für Fremdkapital verwendet wurde: Alle Finanzierungsquellen, die nicht Eigenkapital darstellen, also auch Privatkredite, die über Freunde oder Familienmitglieder bezogen werden, zählen zur externen Finanzierung hinzu. Von allen Personen mit Fremdkapitalbedarf haben 83 Prozent einen Kredit bei herkömmlichen Banken beantragt, während die übrigen 17 Prozent Freunde und die Familie als Kapitalgeber bevorzugten. Letztere hatten keinen Bankkontakt. Von den 83 Prozent der Unternehmungen mit Bedarf an externer Finanzierung, die einen Bankkredit nachfragen, waren wiederum – ähnlich früheren Analysen – rund 60 Prozent mit ihrem Antrag erfolgreich.

Weiterhin belegt diese Befragung einen linearen Zusammenhang zwischen den beantragten Kreditvolumina und der Zuschlagswahrscheinlichkeit. Der Anteil der erfolgreich beantragten Kredite lag bei Volumina bis zu 5 000 Euro bei 30 Prozent, stieg bei Krediten zwischen 5 000 Euro und 25 000 auf 50 bis 60 Prozent und erreichte bei Krediten oberhalb von 25 000 Euro 75 Prozent (Abbildung 3).<sup>4</sup> Die endgültig abgewiesenen Kreditantragsteller wurden in der Untersuchung in ihren weiteren Aktivitäten verfolgt. Rund die Hälfte von ihnen reduzierte ihr Investitionsvolumen oder sah sich Liquiditätsproblemen ausgesetzt und mussten ihre Unternehmen schließen. Die andere Hälfte wandte sich an ihr privates Umfeld und erhielt von dort externe Finanzierung.

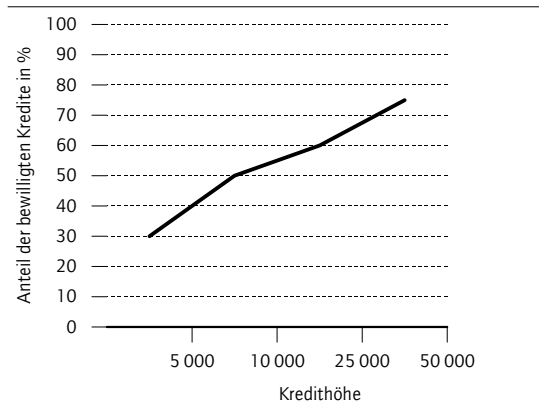
Auch andere Hemmnisse traten beim Zugang zu Bankkrediten zu Tage. Von den befragten Unternehmern, die einen Bankkredit in Anspruch

<sup>4</sup> Zu beachten ist hier, ähnlich wie bei dem KfW-Mittelstandsmonitor, dass die Analyse keinerlei Rückschlüsse zulässt, inwieweit Ablehnungen von Kreditwünschen auf zu niedrige Kreditvolumina (und damit zu geringen Zinseinnahmen) oder auf schlechte Finanzierungskonzepte der Unternehmer zurückzuführen sind.

Abbildung 3

### Erfolgsquote bei Kreditanträgen nach Kredithöhe

Angaben der befragten Kleinunternehmen



Quelle: Kritikós, A. S., Kneiding, C., Germelmann, C. C.: Demand Side Analysis of Microlending Markets in Germany. DIW Discussion Paper No. 903, 2009. **DIW Berlin 2009**

nahmen, erhielten keineswegs alle auf Anhieb einen Zuschlag. Vielmehr wurden zwei Drittel aller Kreditantragsteller von der ersten Bank abgewiesen und waren erst beim nächsten oder nach einem mehrmals wiederholten Kreditantrag erfolgreich. Das weist für kleine im Verhältnis zu großen Unternehmen auf erhöhten Aufwand bei der Kapitalbeschaffung hin.

### Mikrokredite sind nur etwas für aktive Unternehmer ...

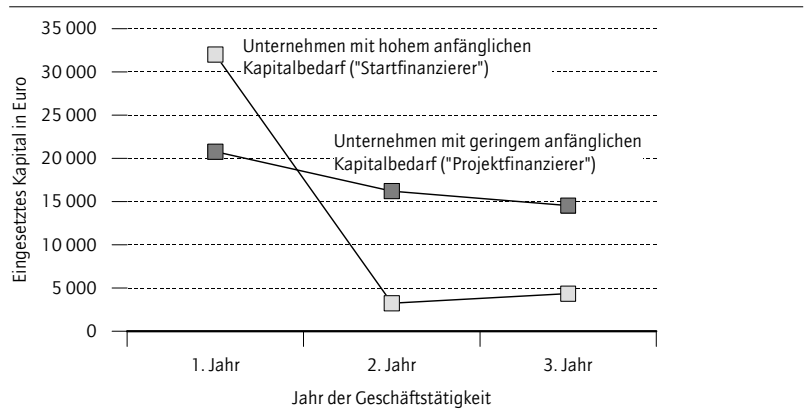
Um die mögliche Nachfrage nach Mikrokrediten einzugrenzen, wurde allen Unternehmern, die in der Vergangenheit Fremdfinanzierungsbedarf hatten, neben dem klassischen KMU-Kredit auch ein typischer Mikrokredit vorgestellt. In der Befragung wurde auf die hohen Zinsen von Mikrokrediten hingewiesen. Bezogen auf alle Personen mit externem Finanzierungsbedarf äußerten 40 Prozent Interesse an einem Mikrokredit, die anderen 60 Prozent an einem KMU-Kredit.

Wichtige Informationen über potentielle KMU- und Mikrokreditkunden lassen sich aus den Finanzierungsverläufen der befragten Unternehmer in den ersten Jahren ihrer Geschäftstätigkeit ableiten (Abbildung 4). Zum einen gibt es Unternehmer, die bereits zu Beginn ihrer Tätigkeit einen erhöhten Kapitalbedarf aufweisen. Diesen so genannten „Startfinanzierern“ gelingt es häufiger, herkömmliche Bankkredite oder staatliche Förderkredite zu erhalten. Banken räumen diesen Unternehmen im weiteren Zeitablauf typischerweise Kontokorrentlinien ein, über

Abbildung 4

### Investitions- und Finanzierungsverhalten in den ersten drei Geschäftsjahren

Angaben der befragten Kleinunternehmen



Quelle: Kritikós, A. S., Kneiding, C., Germelmann, C. C.: Demand Side Analysis of Microlending Markets in Germany. DIW Discussion Paper No. 903, 2009. **DIW Berlin 2009**

die sie später ihren dann meist niedrigeren Kapitalbedarf decken können. Sie sind die typische Zielgruppe für KMU-Kredite. Zum anderen gibt es Unternehmen mit geringen Anfangsinvestitionen. Diese „Projektfinanzierer“ benötigen eher in späteren Phasen – also gerade nach Gründung – Zugang zu Fremdkapital, dann vor allem zur kurzfristigen Finanzierung von Aufträgen und konkreten Vorhaben mit entsprechend passenden Rückzahlungsfristen. Für diese Unternehmer gestaltet sich der Zugang zu normalen Bankkrediten schwieriger. Vor allem für sie sind Mikrokredite die geeignete Finanzierungsform.

### ... und diese Unternehmer wollen schnellen Zugang

Zentrales Ziel der Studie war die Identifizierung von Produktmerkmalen, die die Attraktivität von Mikrokrediten für den Markt ausmachen könnten. Danach sind potentielle Kunden vor allem dann an Mikrokrediten interessiert, wenn sie erstens einen schnellen Zugang zu Kapital mit passgenauer Laufzeit erhalten, zweitens die Kreditbetreuer auch Geschäftskonzepte mit kleinem Umfang Ernst nehmen und drittens die Wahrscheinlichkeit für einen Vertragsabschluss bereits zum Zeitpunkt des Kreditantrags ausreichend hoch ist. Für solch qualitativ hochwertige Kreditprodukte sind Unternehmer dann auch bereit, höhere Zinsen zu zahlen. Die Untersuchung macht auch deutlich, dass Mikrofinanzinstitutionen eine Nachfrage nach Mikrokrediten insbesondere bei Unternehmern auslösen, die in der Vergangenheit Darlehen aus dem privaten Umfeld erhalten

oder bei Banken schlechte Servicequalität und fehlgeschlagene Kreditanträge erlebt haben. Darüber hinaus sind es bestimmte Branchen wie der Handel oder Teile des Dienstleistungssektors, die vorwiegend mit Mikrokrediten erreicht werden können. Eine weitere wichtige Zielgruppe stellen den Befragungsergebnissen zufolge Migranten dar.<sup>5</sup>

Mikrofinanzorganisationen in Deutschland sollten diese Zielgruppen mit einer fokussierten Marketingstrategie und mit Produkten ansprechen, für die die Zugangsvoraussetzungen klar und eindeutig definiert sind. Transparenz über die Vergabekriterien solcher Kredite und professionalisierte Bewilligungsverfahren, die eine rasche Ausreichung der Kredite ermöglichen, gleichzeitig dennoch hohe Rückzahlungsquoten sicherstellen, sind somit zentrale Voraussetzungen für eine dynamische Entwicklung im Segment der Mikrokredite.

## Fazit

Seit einigen Jahren gibt es in Deutschland Bemühungen, Mikrokreditangebote für kleine Unternehmer zu entwickeln. Bisherige Hauptzielgruppe entsprechender Modellvorhaben waren vor allem Gründer. Erste Erfahrungen belegen allerdings, dass Mikrokredite von dieser Zielgruppe kaum nachgefragt werden. Daher wurde der Bedarf an Mikrokrediten in einer Pilotstudie untersucht.

Diese identifizierte einen neuen Finanzierungstypus, so genannte Projektfinanzierer, das sind zum einen Einzelhändler, zum anderen kapitalunintensive Dienstleistungsunternehmen, die wiederkehrenden Bedarf an Finanzierung meist unter 10 000 Euro haben – ein Bedarf, der gerade mit kurzfristigen Mikrokrediten bedient werden kann.

In Bezug auf den Umfang der Nachfrage nach Mikrokrediten wurde deutlich, dass 40 Prozent aller befragten Kleinunternehmer mit Fremdfinanzierungsbedarf Interesse an einem Mikrokredit haben. Auf die gesamte Stichprobe hochgerechnet, wären dies 15 Prozent aller Selbständigen. Eine potentielle Nachfrage existiert unter bereits aktiven Unternehmern, die bislang von ihrem persönlichen Netzwerk finanziert wurden, negative Erfahrungen mit Banken gemacht haben, deren Kreditanträge aber nur zum Teil abgelehnt

wurden. Und genau an diese potentiellen Zielgruppen konnten viele der bisher existierenden Mikrokreditangebote nicht ausgereicht werden.

Für bestehende und zukünftige Mikrofinanzorganisationen bedeutet dies, dass eine Marktdurchdringung mit Mikrokrediten erst dann möglich wird, wenn Produktentwicklung und Marketingstrategien auf die entsprechenden Zielgruppen ausgerichtet werden. Eine Konzentration auf Existenzgründer wird auch in Zukunft nicht Erfolg versprechend sein. Gleichzeitig wird deutlich, dass potentielle Kunden für Mikrokredite in Deutschland nicht grundsätzlich von herkömmlichen Krediten ausgeschlossen sind, sondern teilweise durchaus über alternative Finanzierungen verfügen. Entsprechend müssen Mikrofinanzorganisationen qualitativ hochwertige Kreditprodukte entwickeln.

Das bedeutet: ein schneller und unkomplizierter Zugang zu dieser Finanzierungsform bei flexiblen Rückzahlungsvereinbarungen und gleichzeitig flexibler Besicherung. Solche Angebote realisieren MFIs, wenn sie ausgereifte Softwaresysteme entwickeln und ihre Kreditbetreuer entsprechend trainieren. Für diese Kreditprodukte können sie dann auch höhere Zinsen verlangen.

Diese Untersuchung hat auch für staatliche Instanzen Konsequenzen: Deren bisheriger Ansatz, etwa über die KfW oder über Landesförderbanken so genannte Mikrokredite zu teilweise stark subventionierten Zinsen an Existenzgründer zu vergeben, ist wenig dienlich. Diese Angebote erwecken nicht nur falsche Vorstellungen über Preise und Qualität von Mikrokrediten, indem sie Mikrokredite billig aber durch hohe Zugangsbarrieren schwer zugänglich gestalten. Sie wenden sich auch an die falschen Zielgruppen und verschwenden damit öffentliche Gelder. Wenn Mikrokredite als ein förderwürdiges Instrument angesehen werden – und nicht nur der Wettbewerbsgedanke spricht dafür, kleinen Unternehmen einen ähnlichen wie großen Unternehmen – so sollten sich staatliche Institutionen aus Entwicklung und Vertrieb eigener Kreditprodukte zurückziehen. Stattdessen sollten sie die Marktentwicklung durch eine entsprechende institutionelle Förderung unterstützen. Eine solche Unterstützung privat betriebener Mikrofinanzorganisationen, die den Kreditbedarf unterhalb der typischen Bankfinanzierung abdecken, sollte dann an das Erreichen bestimmter Meilensteine gekoppelt werden. Wie das funktioniert, haben die weitaus erfolgreichen Mikrofinanzorganisationen in USA, England und Frankreich vorgeführt.

JEL Classification:  
G21, D12, M31

Keywords:  
Entrepreneurship,  
Microlending,  
Market research

<sup>5</sup> Zu den Einzelheiten der Schätzergebnisse, siehe wieder Kritikot et al. (2009).

Elke Holst and Anne Busch

**Glass Ceiling Effect and Earnings: The Gender Pay Gap in Managerial Positions in Germany**

Although there are a variety of studies on the gender pay gap, only a few relate to managerial positions. The present study attempts to fill this gap. Managers in private companies in Germany are a highly selective group of women and men, who differ only marginally in their human capital endowments. The Oaxaca/Blinder decomposition shows that the gender pay gap in the gross monthly salary can hardly be explained using the human capital approach. Adding variables on gender-specific labor market segregation and dimensions of the household and family to the model allows more than two-thirds of the gender pay gap to be explained. However, taking selection effects in a managerial position into account (Heckman correction), the proportion explained decreases to only one-third. This reveals the real extent to which women are disadvantaged on the labor market. In addition, we observe not only that the wages in typical women's jobs are lower than in typical men's jobs but also that women are paid less than men in typical women's jobs. The two-thirds of the gender pay gap that remain unexplained represent the unobserved heterogeneity. This includes, for example, general societal and cultural conditions as well as structures and practices on the labor market and in companies that subject women to pay discrimination and pose an obstacle to them breaking the glass ceiling.

**SOEP Papers 201**

June 2009

Die Volltextversionen der SOEPPapers liegen als PDF-Dateien vor und können von den entsprechenden Webseiten des DIW Berlin heruntergeladen werden (<http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/soeppapers/56454.html>).

The full text versions of the SOEPPapers are available in PDF format and can be downloaded from the DIW Berlin website (<http://www.diw.de/english/products/publications/soeppapers/56505.html>).

**Weekly Report DIW Berlin**

No. 16/2009, June 12, 2009

**Germany's Technological Specialization Assures Growth Opportunities**

Heike Belitz, Marius Clemens, Martin Gornig

Germany's economic profile gives reason to believe that the country will emerge strengthened from the current economic crisis. Germany boasts the world's highest share of value-added output attributable to (R&D) intensive goods and knowledge intensive services. At the same time, Germany possesses an extremely broad range of economic sectors that rely on R&D intensive goods and knowledge intensive services. German firms have strong competitive advantages in numerous industries, including vehicle manufacturing, chemicals, machine building, measurement and medical technologies, as well as business oriented services. Moreover, in relation to its important trading partners, Germany has a unique production portfolio. Although Germany's dependence on exports and specialization in the production of capital equipment has led to a sharp decline in demand in the current crisis, the country's orientation in R&D intensive technology represents a strong foundation for renewed growth as soon as the global economic climate improves. However, continued business investment in R&D during the recession is necessary if Germany hopes to emerge the crisis on sound footing-even if such investment does not generate revenues over the near term.

Die Volltextversionen der Weekly Reports liegen als PDF-Dateien vor und können von den entsprechenden Webseiten des DIW Berlin heruntergeladen werden ([www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/weekly\\_report/jahrgang\\_2009/93765.html](http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/weekly_report/jahrgang_2009/93765.html)).

The full text versions of the Weekly Reports are available in PDF format and can be downloaded from the DIW Berlin website ([www.diw.de/english/volume\\_2009/93764.html](http://www.diw.de/english/volume_2009/93764.html)).

Christoph Wunder, Andrea Wiencierz, Johannes Schwarze, Helmut Küchenhoff,  
Sara Kleyer and Philipp Bleninger

### **Well-being over the Life Span: Evidence from British and German Longitudinal Data**

This paper applies semiparametric regression models using penalized splines to investigate the profile of well-being over the life span. Splines have the advantage that they do not require a priori assumptions about the form of the curve. Using data from the British Household Panel Survey (BHPS) and the German Socio-Economic Panel Study (SOEP), the analysis shows a common, quite similar, age-specific pattern of life satisfaction for both Britain and Germany that can be characterized by three age stages. In the first stage, life satisfaction declines until approximately the fifth life decade. In the second age stage, well-being clearly increases and has a second turning point (maximum) after which well-being decreases in the third age stage. Several reasons for the three-phase pattern are discussed. We point to the fact that neither polynomial functions of the third nor the fourth degree describe the relationship adequately: polynomials locate the minimum and the maximum imprecisely. In addition, our analysis discusses the indistinguishability of age, period, and cohort effects: we propose estimating age-period models that control for cohort effects including substantive variables, such as the life expectancy of the birth cohort, and further observed socioeconomic characteristics in the regression.

### **Discussion Paper Nr. 889**

Mai 2009

Die Volltextversionen der Diskussionspapiere liegen als PDF-Dateien vor und können von den entsprechenden Webseiten des DIW Berlin heruntergeladen werden ([www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere/26927.html](http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere/26927.html)).

The full text versions of the Discussion Papers are available in PDF format and can be downloaded from the DIW Berlin website ([www.diw.de/english/discussion\\_papers/32807.html](http://www.diw.de/english/discussion_papers/32807.html)).

#### **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

#### **Chefredaktion**

Kurt Geppert  
Carel Mohn

#### **Redaktion**

Tobias Hanraths  
PD Dr. Elke Holst  
Susanne Marcus  
Manfred Schmidt

#### **Presestelle**

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.

Der nächste Wochenbericht erscheint  
am 15. Juli 2009.



## Hokuspokus in der Finanzpolitik

von Klaus F. Zimmermann\*

Seit langem ist klar, dass Konjunkturkrise, Konjunkturprogramme und Aktionen zur Rettung von Banken und Unternehmen zu einer Erhöhung der Staatsverschuldung mit historischen Ausmaßen führen werden. Konsequenterweise rechnete der Bundesfinanzminister letzte Woche mit Defiziten im Bundeshaushalt alleine bis 2013 von insgesamt weit über 300 Milliarden Euro. Dies markiert nur das untere Ende, da die Krisensonderhaushalte noch gar nicht einbezogen sind. Wir sind damit endgültig dabei, die ökonomischen Perspektiven unserer Kinder und Enkel zu vernageln.

In dieser Situation bieten uns die programmatischen Aufstellungen der Parteien zur Bundestagswahl einen großen Hokuspokus zur Lösung an – Steuersenkungen oder Ausgabensteigerungen. Oder manchmal sogar beides. Die eine Seite wird nicht müde, neue staatliche Leistungen zu versprechen, die den sozialen Ausgleich fördern (wer die Banken rettet, muss auch den kleinen Leuten helfen) und Wachstum durch Förderung des Binnenkonsums sichern sollen. Die andere Seite will die Wirtschaft durch Steuersenkungen entfesseln.

Beide Seiten verweigern sich der Einsicht, dass damit der gefährlich wachsenden Staatsverschuldung nicht Einhalt geboten werden kann. Die Erwartung, solche Maßnahmen würden sich durch Wachstum selbst finanzieren, ist eine Fata Morgana. Sie verschärfen sogar das Problem. Darauf hinzuweisen ist die unpopuläre Verpflichtung der Ökonomen.

Auch ohne diese Pläne steht die Finanzpolitik vor fast unlösbaren Aufgaben. Selbst zu normalen konjunkturellen Zeiten hätte der Bundeshaushalt jetzt ein (strukturelles) Defizit von zwei Prozent, das heißt jährlich etwa 50 Milliarden Euro. Nach einer Erholung der Konjunktur müssen entweder Leistungen gekürzt, Ausgaben gesenkt oder Steuern erhöht werden – wahrscheinlich alles zugleich. Dies ist das ziemliche Gegenteil von dem, was derzeit politisch diskutiert wird. Es wird sogar behauptet, dass die Steuerdiskussion die Konjunktur schädigen würde. Den Bürgern sind die Probleme aber längst klar. Investoren und Konsumenten, die nicht wissen, wie künftig die Defizite bezahlt werden sollen, könnten deshalb dann weder investieren noch konsumieren.

Konsumenten, die langfristig mit einer höheren Mehrwertsteuer rechnen, würden jetzt konsumieren. Diese Steuer ist sparsam zu erheben, ergiebig und belastet alle. Sie kann sozial ausgewogen gestaltet werden. Sie belastet die Importe, aber nicht die Exporte, durch die auch der nächste Konjunkturaufschwung kommen muss. Wer für die Schattenwirtschaft Güter kauft, muss sie ebenso entrichten wie der, der aus den dabei erzielten Einkommen konsumiert.

Eine Erhöhung auf 25 Prozent könnte das strukturelle Staatsdefizit schließen. Mit diesem Vorschlag hatte ich vor Wochen die Debatte ausgelöst. Wer basta sagt, muss erläutern, wie er die Probleme sonst lösen will.

\* Klaus F. Zimmermann ist Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin)