



GREEN BUDGET GERMANY

FORUM ÖKOLOGISCH-SOZIALE MARKTWIRTSCHAFT

Hintergrundpapier
MÖGLICHE ELEMENTE EINER
ÖKOLOGISCH-SOZIALEN FINANZREFORM

November 2009

Die ökologischen Herausforderungen sind nach wie vor dramatisch. Allein eine zur Begrenzung des Klimawandels notwendige Reduktion des CO₂-Ausstoßes um 80-95 Prozent in den nächsten 40 Jahren macht tief greifende Änderungsprozesse in unserer Art und Weise zu produzieren und zu konsumieren nötig. Aber auch weitere Probleme wie Artenschwund und Flächenverbrauch harren einer Lösung. Wirtschaftliches Handeln beeinträchtigt heute Umwelt und Natur in einem Ausmaß, das die Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften selbst – wie etwa die Verfügbarkeit von Ressourcen oder ein gewisses Maß an Planungssicherheit – zunehmend davon bedroht werden. Vor allem aber werden die sozial Schwächsten von ökologischen Problemen wie dem Klimawandel getroffen.

Die Bundesregierung hat die Chancen zusätzlicher Staatsausgaben im Rahmen ihrer Konjunkturpolitik für die Ökologisierung des Wirtschaftens nur unzureichend genutzt. Nach einer Studie des FÖS können gerade einmal 13 Prozent der Konjunkturpakete als nachhaltig bezeichnet werden.¹ Weitere Ausgabenpakete stoßen an die Grenzen der finanziellen Machbarkeit, zumal wenn gleichzeitig die Steuern gesenkt werden sollen. Neben der Bewältigung von Umwelt- und Wirtschaftskrise müssen in absehbarer Zeit Beiträge zur Konsolidierung des Haushalts geleistet werden, um als demokratischer Staat handlungsfähig zu bleiben.

Zentrale Frage in den nächsten Monaten wird daher sein, wie der Staat die gewaltigen Mehrausgaben für Konjunkturprogramme mittelfristig gegenfinanziert. Bekommen wir weiteren Sozialabbau und eine erneute Erhöhung der Mehrwertsteuer, oder nutzen wir den finanziellen Mehrbedarf für intelligente Steuerpolitik? Nach unserer Auffassung sollte zumindest die Finanzierung der zusätzlichen Staatsausgaben im Sinne von mehr sozialer Gerechtigkeit und stärkerer ökologischer Anreize genutzt werden. Wir brauchen Steuern, die helfen Probleme zu lösen, und nicht Steuern, die Probleme schaffen oder verschärfen. Noch immer finanziert sich der Staat zu mehr als zwei Dritteln durch die Belastung des Faktors Arbeit mit Steuern und Abgaben, während Steuern auf Naturverbrauch zu gerade einmal fünf Prozent (Tendenz rückläufig) zu den Staatsfinanzen beitragen.² Wir werden unsere ökologischen Probleme in einer Marktwirtschaft aber nicht lösen, so lange die finanziellen Anreize dagegen stehen. Im Vergleich zu anderen europäischen Staaten wie Dänemark, Niederlande oder Schweden ist Deutschland, das sich gern als ökologischer Vorreiter sieht, bei der Besteuerung von Umweltverbrauch recht zurückhaltend. Es liegt beim Anteil der Umweltsteuern

¹ http://www.foes.de/pdf/WWF_Konjunkturstudie_250609a.pdf

² <http://www.foes.de/pdf/Steuerstruktur.pdf>

am Bruttoinlandsprodukt mit 2,2 Prozent im hinteren Drittel der EU-Staaten (EU-27-Durchschnitt: 2,5 Prozent).

Auch Steuern auf Vermögen sind in Deutschland niedrig und liegen mit ca. 0,9 Prozent am Bruttoinlandsprodukt weit unter dem Durchschnitt anderer Industriestaaten.³ Daher schlagen wir vor, mittelfristig einen Mix aus ökofiskalischen Instrumenten und sozial motivierten Steuern zur Defizitfinanzierung heran zu ziehen. Hier können wir von anderen europäischen Ländern lernen, die zum Teil wesentlich ambitioniertere Maßnahmen umgesetzt haben. Da das Geld in Form von Konjunkturpaketen bereits ausgegeben ist und die Spielräume für begleitende Entlastungs- oder Kompensationsleistungen dementsprechend sehr begrenzt sind, ist bereits bei der Aufkommenseite einer ökologischen Finanzreform ein besonderes Augenmerk auf soziale Ausgewogenheit zu legen. Sie muss eine ökologisch-soziale Finanzreform werden – zumal ökofiskalische Instrumente allein mittelfristig ohnehin kaum ausreichen werden, das Defizit der öffentlichen Haushalte zu decken, wenn Kriterien wie wirtschaftliche und soziale Verträglichkeit berücksichtigt werden sollen. Auch soziale Steuern sind intelligente Steuern. Während Umweltsteuern den Klimawandel bremsen, können soziale Steuern die nächste Finanzkrise vermeiden helfen, indem sie beispielsweise Spekulation eindämmen. Das Verursacherprinzip anzuwenden heißt nicht nur, Umweltverschmutzern die entstehenden Kosten durch Besteuerung oder die Versteigerung von Zertifikaten in Rechnung zu stellen, sondern auch die Verursacher der Finanzkrise durch die Erhebung einer Vermögens- und einer Finanztransaktionssteuer an der Finanzierung ihrer Folgen zu beteiligen, statt diese Kosten der Allgemeinheit, bzw. ArbeitnehmerInnen und sozial Benachteiligten durch die Erhöhung von Mehrwertsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen oder die Kürzung sozialer Leistungen aufzubürden. Ökologische wie soziale Politik können auch ökonomisch positive Effekte haben: Höhere Energiesteuern führen zu mehr Energieeffizienz, stabilisieren aber auch die Energiepreise und machen die Wirtschaft somit unanfälliger gegen die Energiekrise und dadurch entstehende Weltmarktpreisschwankungen. Verlässliche Sozialsysteme leisten nicht nur einen Beitrag zu sozialer Sicherheit und Gerechtigkeit, sie machen die Wirtschaft durch eine stärkere und verlässlichere Binnennachfrage auch unanfälliger gegen Wirtschaftskrisen und Schwankungen der Auslandsnachfrage. Während Mehrwertsteuererhöhung oder Sozialkürzungen tendenziell die Konjunktur durch einen Rückgang der Binnennachfrage abwürgen, vermindern Finanztransaktionssteuer aber auch Vermögensteuer die Spekulation. Durch Umverteilung steigende Einkommen am unteren Ende der Einkommenskala führen aufgrund der dort geringeren Sparquoten zu deutlich höherer Nachfrage als steigende Spitzeneinkommen. Umweltsteuern beseitigen bestehende unökologische Preisverzerrungen und lenken so diese Nachfrage in eine ökologischere, umweltverträglichere Richtung. Außerdem schaffen sie Impulse für Innovationen und zukunftsfähige Beschäftigung.

Die Steuern in Deutschland sind insgesamt nicht überdurchschnittlich hoch: Die Steuerquote in Deutschland liegt mit 24,3 Prozent deutlich unterhalb der EU-Durchschnitts von 27,4 Prozent.⁴ Hoch sind in Deutschland allerdings die Abgaben, was daran liegt, dass unsere sozialen Sicherungssysteme fast ausschließlich über Abgaben finanziert werden und ihnen außerdem zahlreiche versicherungsfremde Leistungen aufgebürdet wurden. Andere Länder finanzieren ihre Sozialsysteme wesentlich stärker über Steuern, was tendenziell Anreize mehr Beschäftigung und Spielräume für mehr soziale Gerechtigkeit schafft. Selbst die Steuer- und Abgabenquote insgesamt liegt in Deutschland mit 39,5 Prozent leicht unter dem EU Durchschnitt von 39,8 Prozent. Die Verteilung der Steuer- und Abgabenlast ist in Deutschland jedoch ungerechter als in vielen anderen Ländern und wird immer weiter zu Lasten von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern verschoben.⁵ So sind die Steuern

³ http://www.oecd.org/document/29/0,3343,de_34968570_34968795_42147613_1_1_1_1,00.html

⁴ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2009/2009_main_results_en.pdf

⁵ http://www.oecd.org/document/46/0,3343,de_34968570_34968855_38160046_1_1_1_1,00.html

auf Vermögen in Deutschland aufgrund der Abschaffung der Vermögensteuer und einer sehr niedrigen Grundsteuer fast vernachlässigbar und werden durch die Erbschaftssteuerreform noch weiter zurückgehen. Bei der Einkommensteuer stehen recht hohen Steuersätzen für die Mittelschicht großen Möglichkeiten vor allem für Spitzenverdiener gegen über, das zu versteuernde Einkommen massiv zu senken.⁶ Und durch die Dominanz der Abgaben am gesamten Steuer- und Abgabenaufkommen werden vor allem ArbeitnehmerInnen belastet. Die Beitragsbemessungsgrenze bei den Sozialversicherungsbeiträgen führt dazu, dass diese deutlich regressiv wirken. Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Niedriglohnbereich entsteht so gar nicht erst, bzw. wird zu Gunsten beitragsfreier geringfügiger Beschäftigung abgebaut.⁷

Wir sind daher der Überzeugung, dass eine Kombination aus ökofiskalischen Instrumenten, Finanztransaktionssteuer, Vermögensteuer und ggf. auch weiterer Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze zusammen mit Kompensationen bei den Sozialtransfers und geringeren Sozialversicherungsbeiträgen zu mehr Umweltschutz und sozialer Gerechtigkeit, zu mehr Innovation und Beschäftigung führen wird.

Im Folgenden haben als einige mögliche Bestandteile einer sozial verträglichen, ökologischen Finanzreform zusammengestellt.

INHALT

1.	KERNBRENNSTOFFSTEUER	4
2.	AUSNAHMEN VON DER ÖKOSTEUER ABBAUEN	6
3.	TICKET-ABGABE IM FLUGVERKEHR	7
4.	LKW-MAUT	9
5.	KFZ-STEUER	10
6.	ENERGIESTEUER AUF KRAFTSTOFFE	13
7.	ENTFERNUNGSPAUSCHALE	13
8.	DIENST- UND FIRMENWAGENPRIVILEGIEN VERMEIDEN	14

⁶ <http://www.bildungsspiegel.de/aktuelles/oecd-steuern-und-sozialabgaben-bei-deutschen-geringverdienern-weiterhin-auf-hohem-niveau.html?Itemid=262>

⁷ <http://www.tagesschau.de/wirtschaft/steuerbelastung2.html>

1. KERNBRENNSTOFFSTEUER

a. Ausgangslage

Atomenergie genießt als besonders riskante Form der Energieerzeugung bereits seit Jahrzehnten zahlreiche finanzielle Vorteile. Deren Abbau ist in Deutschland jedoch durch den so genannten Atomkonsens schwierig. Da der im Konsens mit den Betreibern verhandelte Atomausstieg gesetzlich abgesichert ist, liegt das Hauptmotiv der Einführung einer Kernbrennstoffsteuer weniger in einer zusätzlichen Lenkungswirkung als in der wenigstens partiellen Abschöpfung wirtschaftlicher Privilegien für die Kernenergie. Der Atomkonsens wird allerdings von Teilen der Energiewirtschaft sowie vom der neuen Bundesregierung immer wieder in Frage gestellt. Insofern ist es auch angebracht, die Bevorzugung der Atomenergie und die Möglichkeiten des Einsatzes umweltökonomischer Instrumente in diesem Bereich wieder stärker zu betonen und ihre Umsetzung einzufordern. Zwar wurden zum 1. August 2006 mit dem Energiesteuergesetz die Steuern auf Einsatzstoffe in der Stromerzeugung und damit die bisherige Benachteiligung von Öl und Gas abgeschafft und insoweit eine Gleichstellung aller Energieträger erreicht. Jedoch wurden anderen Formen der Stromerzeugung wie Stein- und Braunkohlekraftwerken durch den Emissionshandel zumindest ein Teil ihrer externen Kosten in Rechnung gestellt. Die Atomenergie erlangt somit im Rahmen des Emissionshandels einen zusätzlichen Wettbewerbsvorteil ohne Gegenleistung in Milliardenhöhe, indem das Klimaschutzproblem fossiler Energieträger adressiert wird, ohne für die spezifischen Risiken und Kosten der Kernenergie eine analoge Belastung zu schaffen. AKW-Betreiber profitieren damit in besonderem Maße von dem Anstieg der Strompreise durch den Emissionshandel. Eine in Rechnung Stellung der externen Kosten durch eine Kernbrennstoffsteuer in Höhe der Vorteile aus dem Emissionshandel wäre nach unserer Auffassung sogar mit dem bisherigen Atomkonsens vereinbar.⁸ Ihre Einführung würde durch die Aufkündigung des Atomkonsens und die Verlängerung der Restlaufzeiten erst recht möglich und notwendig.

In Schweden wird bereits eine Steuer auf die maximal mögliche thermische Leistung der Atomkraftwerke erhoben⁹. Die Steuer ist damit unabhängig von der produzierten Strommenge. Sie beträgt ca. 1.300 Euro pro Megawatt der thermischen Leistungsfähigkeit im Monat. Dies führt zu einer Belastung des aus Atomenergie produzierten Stroms in Höhe von umgerechnet ca. 0,6 Ct/kWh. Wenn ein Kraftwerk für mehr als 90 Tage ausfällt, wird die Steuer für alle weiteren Tage ausgesetzt.¹⁰

b. Ausgestaltung

Zur Realisierung des Verursacherprinzips und für die Herstellung fairer Wettbewerbsbedingungen zwischen den verschiedenen Energieträgern ist es dringend geboten, die externen Kosten der Atomkraft den Betreibern aufzuerlegen. Konzeptionell sollte eine Besteuerung der Atomenergie an der Höhe der externen Kosten orientiert werden. Die Identifizierung und Quantifizierung von externen Kosten ist jedoch sehr stark von den Annahmen und der angewendeten Methodik geprägt. Zu den externen Kosten der Atomenergie liegen in der wissenschaftlichen Literatur Schätzungen in der Bandbreite von 0,1 Ct/kWh bis hin zu 270 Ct/kWh vor – die verschiedenen Schätzungen weichen

⁸ Die Vereinbarung zur geordneten Beendigung der Stromerzeugung aus Kernenergie zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen vom 14. Juni 2000 beinhaltet folgende Formulierung: "Die Bundesregierung wird keine Initiative ergreifen, mit der die Nutzung der Kernenergie durch einseitige Maßnahmen diskriminiert wird. Dies gilt auch für das Steuerrecht."

⁹ http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/energie/Greenpeace_Subventionsstudie_final.pdf

¹⁰ <http://www.world-nuclear.org/info/inf42.html>

also um den Faktor 2.700 voneinander ab.¹¹ Aus dieser Bandbreite einen methodisch fundierten „Best Guess“ abzuleiten, ist unseres Erachtens wenig zielführend.

Daher müssen andere Kriterien für die Internalisierung der externen Kosten der Atomenergie gefunden werden. Wir schlagen vor, als Untergrenze die neu entstandenen Vorteile der Atomenergie aus dem Emissionshandel sowie die konkret bekannten Kosten für zukünftige Altlasten in die Höhe der Atomsteuer einfließen zu lassen.

Als Bemessungsgrundlage kommen verschiedene Optionen in Betracht, insbesondere eine Steuern auf Kernbrennstoffe, eine Steuer auf die installierte thermische Leistung oder eine Steuer auf Atomstrom.¹² Die konkrete Wahl der Bemessungsgrundlage sollte im Wesentlichen davon abhängig gemacht werden, wo die Steuer administrativ am einfachsten erhoben und kontrolliert werden kann und in welcher Form sie rechtlich am wenigsten angreifbar ist. Im Folgenden sprechen wir von Atomsteuer als Oberbegriff über die verschiedenen möglichen Bemessungsgrundlagen.

Sollte die neue Bundesregierung die Restlaufzeiten der Atomkraftwerke verlängern, können die AKW-Betreiber mit leistungslosen Zusatzgewinnen im zweistelligen Milliardenbereich rechnen. Dies resultiert vor allem daraus, dass abgeschriebene Atomkraftwerke Strom zu geringeren Grenzkosten als dem Börsenpreis erzeugen können.¹³ Der Ausstieg aus dem Atomkonsens würde demnach zusätzliche Renten für die Energieversorger generieren, deren Abschöpfung auf Grundlage des Verursacherprinzips umso deutlicher die Einführung einer Kernbrennstoffsteuer erfordert.

Die Höhe des Steuersatzes könnte daran bemessen werden, wie hoch der Vorteil der Atomstromerzeugung aus der Strompreiserhöhung durch den Emissionshandel ist. Ein für die zweite Handelsperiode seit 2008 erwarteter Preis der Emissionszertifikate von 22-26 €/t CO₂ impliziert eine Strompreiserhöhung von 1-4 Ct/kWh,¹⁴ so dass auch die Belastungswirkung einer Steuer auf Kernbrennstoffe in dieser Größenordnung angemessen ist. Um die heute schon bekannten Kosten für Altlasten in Höhe von ca. 7,7 Mrd. Euro über die ab dem 1.1.2010 noch zu erwartende Restlaufzeit zu refinanzieren, müssten mindestens weitere 0,6 Ct/kWh erhoben werden. Wir schlagen kurzfristig eine Kernbrennstoffsteuer von 2,5 Ct/kWh vor. Ab 2013 – dem Beginn der dritten Handelsperiode mit voller Versteigerung der Emissionszertifikate in der Energiewirtschaft und einer weiteren Verknappung der Emissionszertifikate – halten wir einen Satz von 3,5 Ct/kWh für angemessen.

c. Auswirkungen

Eine Atomsteuer, die Atomstrom mit 2,5 Ct/kWh belastet, führt derzeit zu einem Aufkommen von etwa 4,0 Mrd. Euro. Das Aufkommen würde bei geltender Begrenzung der Reststrommengen bis 2022 (der Stilllegung des letzten AKW) sukzessive zurückgehen. Unter Annahme eines erhöhten

¹¹ Ausführlich dazu siehe Meyer, Bettina / Schmidt, Sebastian / Eidems, Volker: Staatliche Förderungen der Atomenergie im Zeitraum 1950-2008. FÖS-Studie im Auftrag von Greenpeace. <http://www.foes.de/publikationen/studien/>, S. 69ff

¹² Zu den unterschiedlichen Möglichkeiten der konkreten Ausgestaltung siehe Küchler, Swantje / Meyer, Bettina: Atomsteuer: Konzept für die verursachergerechte Anlastung von Folgekosten der Atomenergie und für die Abschöpfung von leistungslosen Zusatzgewinnen, FÖS-Studie im Auftrag von Greenpeace. <http://www.foes.de/publikationen/studien/>

¹³ Das BMU beziffert den möglichen Zusatzgewinn einer zehnjährigen Laufzeitverlängerung auf 61 Mrd. € (BMU Pressedienst Nr. 211/09 vom 24. Juni 2009). Eine Übersicht über weitere/abweichende Schätzungen siehe FÖS 2009b, S. 8.

¹⁴ Die große Spanne bezüglich der Strompreiserhöhung wird zum einen vom Zertifikatpreis bestimmt und hängt zum anderen davon ab, welches Kraftwerk den Marktpreis bestimmt. Ist das Grenzkraftwerk ein älteres Braunkohlekraftwerk, kann die Strompreiserhöhung bei einem Zertifikatpreis von 22-26 €/t bis zu 4 Ct/kWh betragen; bei emissionsarmen Grenzkraftwerken 1 Ct/kWh (oder sogar 0 Ct/kWh, falls das Grenzkraftwerk auf Basis von erneuerbaren Energien arbeitet).

Steuersatzes ab 2013 würden bis zur voraussichtlichen Stilllegung des letzten Atomkraftwerks im Jahr 2022 kumulierte Einnahmen in Höhe von rund 32 Mrd. Euro entstehen. Im Fall einer Verlängerung der Restlaufzeiten würde – je nach Umfang und konkreter Ausgestaltung – das Aufkommen in der Größenordnung von 4 Mrd. € bis 2012 weiter anfallen und ab 2013 aufgrund der vorgeschlagenen Steuersatzerhöhung sogar weiter auf 5,6 Mrd. € ansteigen. Würde – wie aus Kreisen der FDP im Rahmen der Koalitionsverhandlungen vorgeschlagen – die Laufzeitverlängerung nicht für die als besonders unsicher geltenden AKW gelten, wäre das Aufkommen die entsprechend geringer.

Die Abschöpfung von Zusatzgewinnen der Betreiber macht den Strom für die Verbraucher nicht teurer. Denn der für den Endkundenpreis maßgebliche Strompreis ist der Preis, der sich an der Strombörse bildet. Dieser wird durch das so genannte „Grenzkraftwerk“ gebildet, d.h. das letzte Kraftwerk, das angeschaltet wird, um die Stromnachfrage zu befriedigen. Dieses Grenzkraftwerk ist – je nach Brennstoffpreisen – ein Kohle- oder ein Gaskraftwerk, niemals jedoch eines der (abgeschriebenen) Atomkraftwerke. Insofern führt eine Atomsteuer nicht zu einer Mehrbelastung der Stromverbraucher, sondern es werden lediglich die Mitnahmegewinne der AKW-Betreiber abgeschöpft.¹⁵ Die Atomsteuer eröffnet Finanzierungsspielräume bzw. kann zur Haushaltskonsolidierung verwendet werden. Anders als aufkommensstarke Steuern wie die Einkommen- und die Mehrwertsteuer belastet die Atomsteuer weder die privaten Haushalte noch den Mittelstand oder die Industrie und ist somit sozial- und industriepolitisch eine deutlich bessere Alternative zu anderen Möglichkeiten, den öffentlichen Haushalt zu finanzieren.

Die Laufzeiten der Atomkraftwerke werden maßgeblich durch die gesetzlichen Regelungen bezüglich Sicherheit und Laufzeiten bestimmt. Die Atomsteuer und die weiteren skizzierten Instrumente haben damit keine umweltpolitischen Wirkungen, sondern vor allem die Funktion der Anlastung von externen Kosten der Atomenergie sowie der Abschöpfung von leistungslosen Zusatzgewinnen. Während bei geltendem Recht der verstärkte Einsatz von ökonomischen Instrumenten keine Lenkungswirkung hätte, kommt ihm im Falle der geplanten Laufzeitverlängerung zusätzlich die wichtige Funktion von faireren Wettbewerbsbedingungen zwischen den Energieträgern zu.

2. AUSNAHMEN VON DER ÖKOSTEUER ABBAUEN

a. Ausgangslage

Das hohe Volumen der Sonderregelungen für energieintensive Unternehmen von 5,8 Mrd. € mindert die Anreizwirkungen der Energiebesteuerung für die begünstigten Unternehmen und ist verteilungspolitisch problematisch.

Zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen wurden folgende Steuerbegünstigungen für energieintensive Unternehmen geschaffen:

- Allgemeine Steuerbegünstigung: Das Produzierende Gewerbe, die Land- und Forstwirtschaft sowie Teichwirtschaft und Behindertenwerkstätten zahlen nur jeweils 60 Prozent der Ökosteuerteile auf Heizstoffe und der Stromsteuer. Durch eine Änderung im Rahmen des Biokraftstoffquotengesetzes gilt seit dem 1.1.2007 die Steuerbegünstigung grundsätzlich für die jeweils gesamten Regelsteuersätze der Energiesteuern, wurde also ausgeweitet.
- Spitzenausgleich (Nettobelastungsausgleich): Energieintensive Unternehmen des Produzierenden Gewerbes, deren Ökosteuernbelastung über der Entlastung durch die Senkung der Rentenversicherungsbeiträge liegt, erhalten 95 Prozent der über die Rentenversicherungsentlastung hinausgehenden Steuerzahlungen erstattet.

¹⁵ So auch BMU 2009c http://www.bmu.de/dossier_ee_und_atomenergie/content/44570.php

- Seit dem 1.8.2006 kommen mit den Neuregelungen des Energiesteuergesetzes 2006 Steuerbefreiungen für bestimmte energieintensive Prozesse wie z.B. in der Glas-, Keramik-, Zement-, Kalk-, Baustoff-, Düngemittel- und metallverarbeitenden Industrie hinzu.
- Auch Seehafenbetriebe können seit dem 1.8.2006 steuerbegünstigtes Mineralöl verwenden.

Gemäß 21. Subventionsbericht der Bundesregierung betragen die Steuerbegünstigungen für energieintensive Unternehmen 4,5 Mrd. € und für die Elektrizitätswirtschaft 1,3 Mrd. €¹⁶, insgesamt also 5,8 Mrd. € ab 2007.

b. Ausgestaltung

Die allgemeine Steuerbegünstigung des Produzierenden Gewerbes um 40 Prozent auf 60 Prozent der Regelsteuersätze begünstigt auch Unternehmen, die ohnehin Nettogewinner der ÖSR sind und/oder die weniger stark dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind. Da diese Unternehmen überwiegend nicht am Emissionshandel teilnehmen, sollten die allgemeinen Steuerbegünstigungen zukünftig abgeschafft und der Spitzenausgleich reformiert werden. Der Spitzenausgleich könnte durch ein Modell ersetzt werden, das individuell für die Unternehmen bzw. Betriebe einen Indikator für die Energieintensität vorsieht.¹⁷ Eine weitere Option wäre die Koppelung der verbleibenden Sonderregelungen an die Durchführung eines Energiemanagement-Systems.

c. Auswirkungen

Kurzfristig kann nach Einschätzung des FÖS etwa ein Drittel der Ermäßigungen für das Produzierende Gewerbe (1,5 Mrd. €) abgebaut werden, längerfristig etwa die Hälfte (2,3 Mrd. €).

Es sind geringe bis keine sozial negativen Wirkungen zu erwarten.

3. TICKET-ABGABE IM FLUGVERKEHR

a. Ausgangslage

Der Flugverkehr ist der am stärksten wachsende Verkehrssektor. Er profitiert von zahlreichen steuerlichen Vorzügen¹⁸. Dabei ist das Flugzeug das klimaschädlichste Verkehrsmittel¹⁹. Längst sind wirksame klimapolitische Instrumente im Flugverkehr überfällig. Die Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel ab 2012 ist zwar beschlossen. Belastungs- und Lenkungswirkungen sind aber wesentlich schwächer als die einer Kerosinbesteuerung, zudem dauert es noch, bis sie zu greifen beginnen. So soll die Emissionsobergrenze im Jahr 2012 bei 97 Prozent des Durchschnitts der Emissionen der Jahre 2004-2006 liegen. Ab 2013 ist eine Absenkung auf zunächst 95 Prozent vorgesehen²⁰. Der eigentliche Fortschritt liegt angesichts dieser sehr moderaten Caps also eher im Stopp der bisherigen Expansion der Flugverkehrsemissionen als in einer Umkehr des Trends.

Noch problematischer ist allerdings die Vergabe der Zertifikate: Ab 2012 sollen 15 Prozent der Zertifikate versteigert werden, die Menge kann ab 2013 im Rahmen der Verhandlungen zum Klimapakett der EU erhöht werden. 85 Prozent der Kosten werden dem Flugverkehr damit aber vorerst erlassen. Da der elektrische Schienenverkehr von 2013 an seine Emissionsrechte zu 100 Prozent erstei-

¹⁶ Hierbei handelt es sich um die nach EU-Energiesteuer-Richtlinie obligatorisch umzusetzende Steuerbefreiung der Einsatzstoffe in der Stromerzeugung.

¹⁷ Näheres siehe Meyer, Bettina (2008): Thesen und Bausteine zur Weiterentwicklung der Ökologischen Finanzreform, S. 56 ff: <http://www.foes.de/de/hintergrund1.php>

¹⁸ http://www.vcd.org/fileadmin/user_upload/redakteure/presse/070503_VCD_Klimawandel_Verkehr.pdf

¹⁹ <http://www.germanwatch.org/rio/ab-flug.pdf>

²⁰ http://www.izu.bayern.de/praxis/detail_praxis.php?pid=0203010100188

gern muss, führt der Emissionshandel, der eigentlich zum Ziel hat den Klimaschutz voran zu bringen, in seiner derzeitigen Ausgestaltung zu einer weiteren Bevorzugung des Flugverkehrs gegenüber der Schiene.

Eines der wichtigsten klimapolitischen Instrumente, die Kerosinbesteuerung, kommt dagegen weiterhin nicht voran. Bisher wurde der Flugverkehr von der Mineralölsteuer befreit und hat dadurch einen Vorteil im Wettbewerb gegenüber anderen Verkehrsträgern. Laut EU-Recht ist eine Kerosinsteuer seit Januar 2004 im inländischen Flugverkehr möglich. Eine EU-weite Kerosinsteuer ist aufgrund des Vetorechts jedes EU-Mitgliedsstaates in Steuerfragen schwer umsetzbar. Es ist also an der Zeit, zweit- und drittbeste Instrumentenkombinationen umzusetzen. Hierbei können wir auf Vorerfahrungen anderer europäischer Staaten zurückgreifen:

Die Niederlande verabschiedeten im Juli 2008 eine Steuerreform, die eine neue Ticketabgabe vorschreibt. Pro Flug innerhalb der Europäischen Union werden 11,25 Euro an Flugsteuer fällig, für alle Zielorte außerhalb Europas 49 Euro²¹. Diese Ticketabgabe wurde bereits ein Jahr später wieder abgeschafft, da die Niederländer Flughäfen jenseits der Grenze unter anderem in Düsseldorf nutzten und der niederländische Flughafen Schiphol deshalb einen starken Rückgang an Fluggästen verzeichnete. Deutschland tritt hier also als „Steuer-Oase“ auf und setzt so andere Länder indirekt unter Druck, fortschrittliche Klimaschutzinstrumente wieder abzuschaffen.

Ein Vorreiter in Sachen Flugsteuer ist Großbritannien. Es verfügt bereits seit 1994 über eine Flugsteuer. Die Steuerhöhe variiert je nach Entfernung und Klasse ab dem 1. November 2009 zwischen 11 und 110 Pfund. Kommendes Jahr werden die Sätze dann erneut angehoben und bewegen sich dann zwischen 12 und 170 Pfund²².

Frankreich besitzt seit 2007 ebenfalls eine Flugsteuer. 3,92 Euro fallen auf Flüge innerhalb der EU an, 7,04 Euro außerhalb der EU. Jede Tonne Flugfracht wird mit 1,17 Euro besteuert.²³

b. Ausgestaltung

Zumindest so lange keine Kerosinbesteuerung eingeführt wurde schlägt das FÖS auch für Deutschland die Einführung einer Ticketabgabe vor. Sie hat zwar keinen CO₂-spezifischen Lenkungsimpuls wie der Emissionshandel oder eine Kerosinbesteuerung, trotzdem macht ihre Umsetzung als second-best-Lösung Sinn: Unter den Ländern mit den vier größten EU-Flughäfen (London, Paris, Frankfurt/Main und Amsterdam) hat nur Deutschland noch keine Ticketabgabe eingeführt. Die Bundesregierung hatte bereits 2003 beschlossen, eine Ticketabgabe einzuführen, wenn die o. g. Wettbewerber eine entsprechende Abgabe einführen würden. Abhängig vom Satz der Ticketabgabe bzw. Flugsteuer ist für das besonders preissensible Segment der Billigflieger durchaus eine relevante Lenkungswirkung zu erwarten. Daneben kann eine Flugsteuer den Wettbewerbsvorteil des internationalen Flugverkehrs durch die Mehrwertsteuerbefreiung ausgleichen. Eine Flugsteuer kann z.B. in drei Kategorien nach der Fluglänge differenziert werden (Kurz-, Mittel- und Langstrecke). Selbst im Falle der Abschaffung der MwSt-Befreiung des internationalen Luftverkehrs könnte die MwSt aus EU-rechtlichen Gründen nur auf den (rechnerischen) deutschen Anteil des Flugpreises erhoben werden und wäre zudem auf den derzeitigen MwSt-Satz von 19 Prozent des Ticketpreises begrenzt. Aus Vereinfachungs- und Effizienzgründen sollte bei der Flugsteuer nicht das einzelne Ticket (also ein verkaufter Sitzplatz), sondern das zulässige Gesamtgewicht oder die vorhandene Sitzplatzanzahl des Flugzeugs als Bemessungsgrundlage gewählt werden. Damit bestände ein zusätzlicher Anreiz für hohe Auslastung und geringes Gewicht von Flugzeugen. Zusätzlich sollte ein Zuschlag für Bu-

²¹ <http://www.minfin.nl/dsresource?objectid=58942&type=org>

²² http://business.timesonline.co.uk/tol/business/industry_sectors/public_sector/article6804552.ece

²³ <http://www.sueddeutsche.de/reise/222/411993/text/>

Business-Class-Plätze erhoben werden. Wir schlagen eine Steuerhöhe vor, die auf den Sitzplatz umgerechnet im ersten Schritt 20-40 Euro und in einem zweiten Schritt 50-100 Euro beträgt.

c. Auswirkungen

Das Einnahmepotenzial liegt in der Größenordnung von 2,3 Mrd. Euro für die erste Umsetzungsstufe und weiteren 3,5 Mrd. Euro für die zweite Stufe. Die Flugzeugsteuer eröffnet damit beträchtliche finanzielle Spielräume. Eine Verwendungsoption ist – neben der Konsolidierung der Haushalte – die Erhöhung der Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit gemäß den internationalen Verpflichtungen und Ankündigungen der Bundesregierung zum Erreichen der Jahrtausendentwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDG) sowie gemäß den notwendigen und sinnvollen finanziellen Leistungen der Industrieländer im Rahmen der internationalen Klimaschutzpolitik.

Die Verteilungswirkung ist klar progressiv, da Personen mit mittlerem und vor allem hohem Einkommen das Flugzeug weit überproportional nutzen. Dies wird erst recht in einer globalen Betrachtung deutlich: 95 Prozent der Weltbevölkerung fliegen überhaupt nicht. Geflogen wird fast nur von der Mittelklasse an aufwärts. Selbst in Deutschland hat ca. die Hälfte der Bevölkerung noch nie ein Flugzeug benutzt²⁴. Von den Folgen des Flugverkehrs wie Lärm und Klimawandel werden dagegen vor allem einkommensschwache Bevölkerungsgruppen getroffen.

4. LKW-MAUT

a. Ausgangslage

In Deutschland wurde 1995 erstmals eine Eurovignette eingeführt, die jedoch pauschal und nicht leistungsabhängig gestaffelt war. Ab 2005 wurde dann eine leistungsbezogene, schadstoffabhängige, überwiegend satellitengestützte LKW-Maut eingeführt. Trotzdem wachsen die Verkehrszahlen im Bereich LKW weiter dramatisch. Bundestag und Bundesrat haben sich im November 2008 auf eine Novellierung mit folgenden Eckpunkten geeinigt.²⁵

- Erhöhung der durchschnittlichen Mautsätze von 13,5 auf 16,3 Ct/km
- Stärkere Spreizung nach Emissionen
- Förderung des Einbaus von Partikelfiltersystemen

Aufkommenserwartung gemäß Verordnungs-Entwurf der Bundesregierung (BR-Drs. 567/08):

Jahr	2009	2010	2011	2012
Aufkommen in Mrd. €	5,07	4,87	4,67	4,67

Die Europäische Kommission hat am 8.7.2008 ein Paket auf den Weg gebracht, mit dem der Verkehrssektor in Richtung Nachhaltigkeit gelenkt werden soll. Erstens geht es um eine Strategie, die sicherstellt, dass die Preise im Verkehrssektor die der Gesellschaft tatsächlich entstehenden Kosten widerspiegeln, damit Umweltschäden und Staus zurückgehen. Zweitens enthält das Paket als Beitrag zur Realisierung dieser Strategie einen Vorschlag, auf dessen Grundlage die Mitgliedstaaten effiziente und ökologisch sinnvolle Mautgebühren für schwere Nutzfahrzeuge erheben können, wobei die Einnahmen zur Reduzierung von verkehrsbedingten Umweltschäden und von Staus zweckge-

²⁴ <http://www.germanwatch.org/klima/zldw04flug.pdf>

²⁵ Für den VO-Entwurf siehe Bundesrats-Drs. 567/08 (www.bundesrat.de); weitere Infos zur LKW-Maut <http://www.bmvbs.de/Verkehr/Gueterverkehr-Logistik-,1436/Lkw-Maut.htm>

bunden sind.²⁶ Ein Inkrafttreten dieses Pakets würde die Spielräume für die Ausgestaltung der Maut deutlich erhöhen.

b. Ausgestaltung

Nach Veröffentlichung des aktualisierten Wegekostengutachtens im Dezember 2007 ist eine Erhöhung des durchschnittlichen Mautsatzes auf maximal 17 Ct/km rechtlich möglich. Dieser Spielraum sollte - nach Auffassung des FÖS auch ohne Kompensationsmaßnahmen - vollständig ausgeschöpft werden, um das Verursacherprinzip und die Kosteninternalisierung im LKW-Verkehr zu stärken. Dafür spricht, dass sich auch ausländische LKW, die in Deutschland fahren, dieser Maßnahme nicht entziehen können, so dass tendenziell eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Spediteure aufgrund deren sparsamerer und schadstoffärmerer Flotte eintritt. Zugleich sollte sich die Bundesregierung auf europäischer Ebene dafür einsetzen, dass mit der Maut nicht nur die Wegekosten, sondern auch externe Umweltkosten internalisiert werden können; dies würde die derzeitigen engen Grenzen für die Mauthöhe aufheben.

Mittelfristig sollte die Bemessungsgrundlage der LKW-Maut wie folgt weiterentwickelt werden:

- Ausweitung auf weitere Straßen; stärkere umweltorientierte Differenzierung
- stärkere Differenzierung nach Zeit und Ort
- Einbeziehung aller LKW ab 3,5 t (nicht erst ab 12 t gemäß aktuell geltender Regelung, u.a. weil es Umgehungsversuche durch Bau und Nutzung von LKW mit 11,9 t gibt).

c. Auswirkungen

Abhängig von der konkreten Ausgestaltung kann das Aufkommen der LKW-Maut kurzfristig um 1 Mrd. € gesteigert werden. Das langfristige zusätzliche Aufkommenspotenzial ist abhängig von dem konkreten Konzept, könnte aber bei rund 4 Mrd. € liegen. Derzeit fließt es automatisch in den Haushalt des Bundesverkehrsministeriums, was entsprechend zugunsten des allgemeinen Haushalts geändert werden müsste. Eine weitere Erhöhung der LKW-Maut kann dazu beitragen das prognostizierte Wachstum des Straßengüterverkehrs einzudämmen und diesen auf die Schiene zu verlagern. Dazu ist von der derzeitigen Kompensation von Spediteuren abzusehen.

5. KFZ-STEUER

a. Ausgangslage

Schon seit vielen Jahren wird in Deutschland eine Diskussion über die CO₂-Orientierung der Kfz-Steuer geführt. Bereits die rot-grüne Koalition hatte sich dieses Vorhaben in ihrer Koalitionsvereinbarung vorgenommen, aber u.a. aufgrund von Konflikten mit den Bundesländern nicht umsetzen können. Die schwarz-rote Koalition hat dann in 2008 und 2009 mehrere – sehr unterschiedlich zu bewertende – Reformelemente umgesetzt.

In einem ersten Schritt hatte die Bundesregierung Ende 2008 die Kfz-Steuer zur Kaufprämie umfunktioniert: Halter von Neuwagen der Euro-Schadstoffklassen 5 und 6, die vom 5. November 2008 bis 30. Juni 2009 gekauft wurden, mussten zwei Jahre keine Steuern zahlen. Käufer von Autos der Abgasnorm Euro-4 erhielten ein Jahr Steuerfreiheit. Mehr Differenzierung zwischen umweltschäd-

²⁶ EU-Kommission (2008): Ökologisierung des Verkehrs: Kommission schnürt neues Paket mit Marktanzügen für mehr Nachhaltigkeit,
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1119&format=HTML&aged=%200&language=DE&guiLanguage=en>

lichen und weniger umweltschädlichen Fahrzeugen war auf die Schnelle wohl nicht möglich – oder gar nicht gewollt.

Man muss froh sein, dass das schon fertig geschnürte Paket nach Einspruch der SPD-Fraktion auf eine Lebensdauer von neun Monaten begrenzt wurde.

Mit der Befristung bis Ende Juni 2009 hatte die Koalition die Unsicherheit der Hersteller und Käufer vorerst nicht beendet, sondern nur neu angeheizt. Für die Wiederbelebung der siechen Autobranche war die Kfz-Steuer das völlig ungeeignete, weil viel zu winzige Instrument. Bei den meisten Fahrzeugen macht sie jährlich knapp über ein Prozent des Fahrzeugpreises aus. Über alle Pkw liegt sie im Durchschnitt nur bei 175 Euro p.a. Solche Minirabatte können Kfz-Käufer heute mehrfach erhalten. Kaufpreis und Kraftstoffkosten bestimmen den Löwenanteil der Kosten. Durchschnittlich 450 Euro gibt ein Autofahrer im Monat für einen Golf aus, alle im Laufe von vier Jahren entstehenden Kosten eingerechnet - inklusive Kaufpreis und Wertverlust. Die Kfz-Steuer macht da gerade einmal knapp acht Euro aus, aufs Jahr gerechnet also zwei Tankfüllungen. Das dürfte auch den größten Sparfuchs nicht davon überzeugen, sich einen Neuwagen zuzulegen, auch wenn in einzelnen Fällen eher psychologisch als rational begründete Vorzugseffekte feststellbar sein dürften.

Die ökologische Differenzierung – ein Jahr Rabatt für alle Fahrzeuge der Abgasnorm Euro-4, zwei Jahre für solche der Schadstoffklassen Euro-5 und Euro-6 - war viel zu grob. Spätestens oberhalb von 180 Gramm CO₂ pro Kilometer wäre jeder Euro Subvention zu viel – solche Autos gehören bestraft, nicht gefördert.

Insgesamt wurden zwei Aufgaben zusammengeschnürt, die man nur lösen kann, wenn man sie sauber trennt: Kräftige Krisenbeihilfe und konsequente Kfz-Steuerreform. Eine ganz zentrale Voraussetzung für weitere ökologisch orientierte Reformen, nämlich der Übergang der Steuerhoheit auf den Bund, konnte jedoch zum Preis des Steuertauschs der Hoheit für die ökologisch weitgehend irrelevante Versicherungssteuer zugunsten der Länder geschaffen werden.

In einem zweiten Reformschritt wurde dann die Bemessungsgrundlage neben dem Hubraum auch auf CO₂ (zu 50%) ausgeweitet. Oberhalb einer Grenze von 120 g/km kostet jedes g CO₂-Emissionen 2 € Steuern. Durch die Umstellung werden geringfügige Entlastungen von CO₂-armen Fahrzeugen erreicht. Die Reform führt allerdings nur zu unerheblichen Belastungsverschiebungen. Die Chancen der Kfz-Steuerreform für wirksamen Klimaschutz wurden abermals nicht voll genutzt. Zumal das Aufkommen in den nächsten Jahren insgesamt um voraussichtlich 1,8 Mrd. Euro sinken wird, die Reform also sogar zu einer Entlastung des Automobilverkehrs führen wird.²⁷

b. Ausgestaltung

Auch in ihrem zweiten Schritt ist die Regierung zu kurz gesprungen. Die zaghafte Ökologisierung der Kfz-Steuer durch die Mitberücksichtigung des CO₂-Ausstoßes als Bemessungsgrundlage ist für eine wirkliche Umstrukturierung der Anreize unzureichend. Aus umweltökonomischer Perspektive geht es um ein anspruchsvolles Reformwerk mit folgenden Elementen:

- Die erste Anforderung ist mit dem bereits seit langem debattierten Steuertausch nun endlich beschlossen worden. **Die Kfz-Steuer ist seit dem 1. Juli 2009 eine Bundessteuer.** Solange 16 Bundesländer mitredeten, konnte der Berg noch so lange kreißen, es kamen immer nur Reformmäuse heraus. Nun kann der Bund die verkehrsbezogenen Steuern in einem Gesamtkonzept ausgestalten, ohne auf die Zustimmung des Bundesrates angewiesen zu sein.
- Zweitens brauchen wir eine **stärkere Ökologisierung der Kfz-Steuer mit einem klaren Bonus-Malus-System.** Es reicht nicht, umweltfreundliche Fahrzeuge zu verbilligen. Klimakiller müssen zugleich deutlich teurer werden. Die Spreizung nach den CO₂-Emissionen sollte deutlich

²⁷ <http://www.welt.de/politik/article3095304/Grosse-Koalition-beendet-Streit-um-Kfz-Steuer.html>

verstärkt werden; die Hubraumkomponente der Kraftfahrzeugsteuer sollte vollständig wegfallen.

- Drittens sollte die Reform nicht aufkommensneutral oder gar -senkend, sondern mit steigendem Aufkommen konzipiert werden. In anderen Ländern zahlen Halter deutlich höhere Kosten. Die meiste Zeit verbringen Autos nicht fahrend, sondern stehend. Auch stehender Verkehr nimmt öffentlichen Raum in Anspruch. Mit künftig höheren Steuersätzen würde die Kfz-Steuer als **Verkehrsabgabe mit der stärksten Steuerungswirkung auf die Fahrzeugtypwahl** aufgewertet. Zugleich ließe sich damit die Abwrackprämie langfristig gegenfinanzieren.
- Viertens muss es künftig **leichter als bisher sein, die Kfz-Steuer veränderten Verkehrs- oder Umweltbedingungen anzupassen**. Hilfreich wäre zum Beispiel ein System von Malus- und Bonuspunkten, das innerhalb eines gesetzlich begrenzten Rahmens auch durch Verordnung modifiziert werden kann. Damit könnte die Politik schneller auf Veränderungen reagieren, ohne dass jedes Mal das Gesetz geändert werden muss. Hier könnte Deutschland ruhig einmal von Frankreich lernen, das im Rahmen der geplanten Grennelle-Gesetze den lange vernachlässigten Klimaschutz endlich mutig anpackt.
- Fünftens muss eine zukunftsfeste Reform der Tatsache Rechnung tragen, dass hoffentlich bald immer mehr Autos ohne fossiles Benzin bzw. Diesel fahren. Oft wird dabei vergessen: **Auch klimafreundlichere Fahrzeuge müssen einen Beitrag zur Verkehrsinfrastruktur leisten!** Dazu könnte anstelle einer reinen CO₂-Orientierung eine Berücksichtigung von Fahrzeuggewicht und -fläche beitragen. So entstünde zugleich ein Anreiz zum Bau kompakterer Fahrzeuge, was knappe Straßen- und Parkflächen schonen würde.
- Schließlich muss mit dem **Abschied von der Diesel-feindlichen Hubraumsteuer** die mit diesem Nachteil begründete Privilegierung des Diesels bei der Mineralölsteuer beendet werden. Für beides gäbe es bei einer echten Reform der Kfz-Steuer keinerlei Rechtfertigung mehr. Die beschlossene weitere Absenkung der Dieselsteuer für Landwirte geht hier gerade in die falsche Richtung. Sie führt nur dazu, dass andere EU-Staaten ihre Umwelt belastenden Subventionierungen ebenfalls erhöhen. Die eigentlichen Ziele des Energiesteuergesetzes werden völlig ignoriert, wenn Dieselsubventionierung zur Entlastung von Milchbauern missbraucht wird.²⁸

c. Auswirkungen

Kurzfristig sollte bei einer Kfz-Steuerreform im Rahmen einer stärkeren Ökologisierung zumindest der Aufkommensrückgang durch die seit dem 1. Juli 2009 an geltende Regelung rückgängig gemacht werden und das Aufkommen um 1,8 Mrd. Euro erhöht werden. Mittelfristig (in 5 bis 10 Jahren) könnten bei durchschnittlicher Verdoppelung der Steuersätze 8,9 Mrd. Euro an zusätzlichen Einnahmen erzielt werden. Werden auch bereits verkaufte Fahrzeuge der neuen Kfz-Steuer-Regelung unterworfen, kann dies einen Impuls für Ersetzung alter Spritschlucker durch neue, Sprit sparende Fahrzeuge darstellen und somit ein Beitrag sein, die Absatzdelle nach Auslaufen der Abwrackprämie auszugleichen. Bei ambitionierter Steuerspreizung kann die Kfz-Steuer zu einer deutlichen Ökologisierung des deutschen Fuhrparks führen.

²⁸ Siehe FÖS-Zitat in der „Heute im Bundestag“-Meldung vom 27.05.2009: www.bundestag.de/aktuell/hib/2009/2009_162/02.html.

6. ENERGIESTEUER AUF KRAFTSTOFFE

a. Ausgangslage

Kraftstoffe sind in Deutschland im europäischen Vergleich relativ teuer. Die Preise sind jedoch durch gesunkene Weltmarktpreise für Rohöl im Laufe der letzten Monate ebenfalls erheblich gefallen.

b. Ausgestaltung

Die Kraftstoffsteuern könnten schrittweise um insgesamt 10 Cent pro Liter angehoben werden, um niedrige Weltmarktpreise und Inflationsverluste seit 2003, der letzten Stufe der Ökologischen Steuerreform, auszugleichen. Weitere Erhöhungsschritte wären denkbar, wenn maßgebliche europäische Nachbarländer ihre Steuersätze ebenfalls anheben. Zukünftig sollte zumindest ein Inflationsausgleich stattfinden.

c. Auswirkungen

Bei einer Anhebung der Kraftstoffsteuer um insgesamt 10 Cent pro Liter ist mit Mehreinnahmen von ca. 4 Mrd. Euro zu rechnen. Durch eine spritsparende Fahrweise, die innerhalb einer Stunde erlernt werden kann, kann der Spritverbrauch um ca. 30 Prozent reduziert werden. Eine Erhöhung der Spritpreise um 10 Cent ist von daher vertretbar und würde nicht zu unzumutbaren Belastungen führen. Der damit verbundene Preisanstieg muss also nicht zwingend mit einem Kostenanstieg für die Verbraucher verbunden sein. Er kann im Gegenteil ein wichtiges Signal für weiter steigende Spritpreise und somit ein Anreiz zur Anschaffung möglichst Sprit sparender Fahrzeuge darstellen.

7. ENTFERNUNGSPAUSCHALE

a. Ausgangslage

Die derzeitige Regelung ist ökologisch und sozial kontraproduktiv, da sie weite Wege zur Arbeit fördert und Berufstätige mit höherem Einkommen stärker von ihr profitieren. Das Verfassungsurteil hat die weitgehende Abschaffung der Entfernungspauschale zunächst aufgehoben. Es hat darauf hingewiesen, dass eine sachliche Rechtfertigung durch den Gesetzgeber nicht vorlag. Unter den vom Bundesverfassungsgericht erwogenen Gründen, die gegebenenfalls eine entsprechende Gesetzesänderung zulässig machen würden, wird jedoch explizit das Ziel gesamtwirtschaftlich effizienter Verhaltenslenkung genannt. Durch das Urteil vom 9. Dezember 2008 wurde also die Tür weit offen gelassen für eine gut begründete Reform der Entfernungspauschale, denn „Der Gesetzgeber ist grundsätzlich nicht gehindert, außerfiskalische Förderungs- und Lenkungsziele aus Gründen des Gemeinwohls zu verfolgen“²⁹.

b. Ausgestaltung

Die nun wieder bestehende deutsche Regelung ist weltweit einmalig und stellt eine Steuervergünstigung unvergleichbarer Größenordnung in diesem Bereich dar, weil sonst keine Wegekosten oder allenfalls die Kosten für den öffentlichen Personenverkehr absetzbar sind. Als umweltschädliche Subvention, die zusätzliches Verkehrsaufkommen und die Zersiedelung der Landschaft fördert, ist die Entfernungspauschale schrittweise abzuschaffen. Hier ist allenfalls eine ökologisch sinnvoll ausgestaltete Härtefallregelung denkbar. Wird sie lediglich reformiert, so muss sie zumindest stärker nach oben statt nach unten gedeckelt, zeitlich befristet und deutlich abgesenkt werden. Die Be-

²⁹ siehe http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/1s20081209_2bv1000107.html, Absatz 58-59

günstigsten sollten dann außerdem unabhängig von ihrer Einkommenshöhe profitieren. Dies kann durch einen Abzug von der Steuerschuld statt vom zu versteuernden Einkommen erreicht werden

c. Auswirkungen

Bei einer Absenkung der Entfernungspauschale in einem ersten Schritt von 30 auf 20 Cent kann mit Mehreinnahmen von circa 1-2 Mrd. Euro gerechnet werden. Mit rund 4 Mrd. Euro Mehreinnahmen könnte perspektivisch bei einer kompletten Abschaffung der Entfernungspauschale gerechnet werden. Selbst eine flankierende Härtefallregelung dürfte dieses Mehraufkommen nicht sehr wesentlich beeinflussen. Das liegt daran, dass solche Regelungen effizienter sind, weil sie die Fälle auf die wirklich Bedürftigen reduzieren und damit Mitnahmeeffekte vermeiden. Kurzfristig ist mit einem teilweise veränderten Pendelverhalten zu rechnen, das grundsätzlich ökologisch zielführender als das derzeitige sein dürfte. Dabei sind die Optionen vielfältig: Umstieg auf sparsamere Fahrzeuge und andere Verkehrsmittel, das Bilden von Fahrgemeinschaften und das Nutzen von CarSharing zählen dazu. Mittelfristig kann mit einem Rückgang des Pendlerverkehrs und mit einer geringeren Zersiedelung der Landschaft gerechnet werden. Ökonomisch wird dies die o.g. Alternativen stärken und zu einer ökologisch und sozial verträglicheren Infrastruktur führen.

8. DIENST- UND FIRMIENWAGENPRIVILEGIEN VERMEIDEN

a. Ausgangslage

Der Anteil von Firmenwagen an den Neuzulassungen betrug im Jahr 2006 53 Prozent und im Jahr 2007 sogar 62 Prozent³⁰. Bei Oberklassewagen mit besonders hohem Verbrauch sowie bei Geländewagen beträgt der Anteil der Firmenwagen an den Neuzulassungen über 70 Prozent und teilweise sogar über 90 Prozent, während er in kleineren Wagenklassen stark unterdurchschnittlich ist. Zwar waren von den 2007 insgesamt zugelassenen 46,6 Mio. Pkw nur 5,0 Mio. Firmenwagen. Sie haben aber trotzdem einen entscheidenden Einfluss auf die Zusammensetzung des Fahrzeugbestands in Deutschland, weil der größte Teil oft nach wenigen Jahren weiterverkauft wird und so den Gebrauchtwagenmarkt dominiert. Von den Firmenwagen sind nur 40 Prozent reine Betriebsfahrzeuge, 60 Prozent hingegen – rund 3 Mio. Pkw – werden anteilig oder ausschließlich privat genutzt. Diese bezeichnen wir entsprechend der umgangssprachlichen Konventionen als Dienstwagen. Die bisherigen steuerlichen Regelungen, sowohl der betrieblichen als auch der privaten Nutzung von Dienstwagen, sind weder ökologisch noch sozial: Von der deutschen Firmenwagenbesteuerung profitieren diejenigen am meisten, die am weitesten fahren, den höchsten absoluten und relativen Privatanteil aufweisen, die teuersten und neuesten Fahrzeuge nutzen, den verschwenderischsten Fahrstil aufweisen und den höchsten Grenzsteuersatz bei der Einkommensteuer haben.

Zahlreiche europäische Länder haben wesentlich sinnvollere Regelungen bei der Dienst- und Firmenwagenbesteuerung. Die Firmenwagen-Regelungen mit den differenziertesten Anreizen findet man in Belgien, das durchaus als Vorbild gelten kann. Dort können bei Dieselfahrzeugen mit weniger als 105 g CO₂/km bzw. bei Benzinern mit weniger 120 g CO₂/km maximal 90 Prozent von den Anschaffungskosten abgesetzt werden. Gefolgt wird Belgien von Irland. Hier gelten mit drei Emissionsstufen zwischen 155 und 190 g CO₂/km weniger anspruchsvolle Regelungen. In Großbritannien und Frankreich besteht die Differenzierung nach CO₂ nur aus zwei Stufen, die noch dazu nicht sonderlich anspruchsvoll sind (F: über 200 g CO₂/km; GB: über 160 g CO₂/km). Jedoch muss hinzugefügt werden, dass Frankreich mit 18.300 Euro eine strenge Obergrenze für die Absetzbarkeit des Kaufpreises hat. Und in Großbritannien können bei Fahrzeugen mit mehr als 160 g CO₂/km nur

³⁰ <http://www.handelsblatt.com/technologie/news/neuwagen-in-deutschland-so-teuer-wie-nie-zuvor;1305508>

noch 10 Prozent der Anschaffungskosten jährlich degressiv abgesetzt werden. Das führt bei betroffenen Fahrzeugen zu einer deutlich reduzierten Absetzbarkeit.

Eine ausschließende Obergrenze für die Anerkennung eines Fahrzeugs als Firmenwagen gibt es nur in Lettland, wo Fahrzeuge, die mehr als 25.424 Lats (36.600 Euro) kosten und nicht mehr als 8 Sitze (ohne Fahrersitz) haben, nicht als Firmenwagen anerkannt werden. Für sie können keine Kosten abgesetzt werden. Die Schweiz bildet insofern einen Sonderfall, als dass sie bei „Luxus“-Dienstwagen nur eine Teilabsetzung der Anschaffungskosten erlaubt. Die genauen Grenzbeträge werden auf Ebene der Kantone für jeden Einzelfall, in der diese Regelung zur Anwendung kommt, festgelegt. Durch die Bindung an die geschäftsmäßige Erforderlichkeit, variiert diese Grenzsetzung jedoch stark von Einzelfall zu Einzelfall. In den bisher im Kanton Thurgau entschiedenen Fällen wurden die überschüssigen Beträge dem Unternehmen zum deklarierten Unternehmensgewinn in den Folgejahren hinzugerechnet.³¹ Damit hat sich das zu versteuernde Einkommen des Unternehmens in den Folgejahren erhöht. In Großbritannien muss der geldwerte Vorteil der Privatnutzung von Firmenfahrzeugen durch Angestellte vom Nutzer abhängig vom durchschnittlichen CO₂-Ausstoß des Fahrzeugs versteuert werden. Der zu versteuernde geldwerte Vorteil beträgt bei und unter einem festgelegten Emissionswert 15% des Listenpreises. 2006 betrug dieser Emissionswert 140 g CO₂/km. Im Steuerjahr 2008/2009 wurde der Grenzwert auf 135 g CO₂/km und ab dem 6. April 2010 wird er auf 130 g CO₂/km gesenkt. Für darüber liegende Fahrzeuge erhöht sich die zu versteuernde Summe stufenweise.³² Die Ermittlung des geldwerten Vorteils erfolgt in einem mehrstufigen Verfahren.³³

b. Ausgestaltung

Die Besteuerung von Dienstwagen muss auf mehr Umweltschutz und soziale Gerechtigkeit ausgerichtet werden. Unser Reformvorschlag setzt erstens an der betrieblichen Nutzung von Firmenwagen an. Über eine Bonus-/Malusregelung sollen Firmenwagen mit niedrigen Verbrauchswerten gefördert werden. Wer von 2009 bis 2011 ein Fahrzeug im Zielkorridor von 130 bis 140 g CO₂/km erwirbt, kann weiterhin alle Kosten voll absetzen. Wer aber besonders klimaschädigende Fahrzeuge kauft, kann künftig nur einen Teil der Anschaffungs- und Treibstoffkosten steuerlich geltend machen, und zwar umso weniger, je höher die CO₂-Emissionen sind.

Zweitens soll eine ähnliche Staffelung für die private Nutzung von Dienstwagen eingeführt werden. Bei Fahrzeugen im Zielkorridor ändert sich nichts an der Ermittlung des geldwerten Vorteils. Doch für Pkw mit höheren Emissionen muss ein höherer Vorteil versteuert werden (13 bis 26 Prozent vom Listenpreis statt wie derzeit 12 Prozent), für verbrauchsarme Fahrzeuge verringert sich der Faktor (auf 4 bis 10 Prozent vom Kaufpreis). Dieser Ansatz wird in Großbritannien bereits mit großem Erfolg umgesetzt. Bei beiden Reformelementen sollen nach 2011 die Zielwerte schrittweise auf 100 g CO₂/km abgesenkt werden.

³¹ Bei einem Porsche, der CHF 79.000 gekostet hatte, wurden dem Unternehmensgewinn in den Folgejahren CHF 70.000 hinzugerechnet. Bei einem Mercedes, der CHF 203.000 gekostet hatte, wurden dem Unternehmensgewinn in den Folgejahren CHF 123.000 hinzugerechnet. Vgl.: Entscheid der Kantonalen Steuerkommission/Kantonalen Verwaltung für die direkte Bundessteuer des Kantons Thurgau vom 3. November 2000

³² Der geldwerte Vorteil erhöht sich in Schritten von 1% pro zusätzlichen 5gCO₂/km. Die Obergrenze liegt bei 35% des Listenpreises des Wagens. Bei Dieselfahrzeugen beträgt der Aufschlag 3%, der Gesamtbetrag ist jedoch auch bei 35% des Listenpreises gedeckelt. Dieselfahrzeuge, die vor Januar 2006 registriert wurden und die Euro IV Norm erfüllen sind von den Zuschlägen ausgenommen. Seit 2006 müssen Dieselfahrzeuge die Norm IV regulär erfüllen und unterliegen auch den Zuschlägen.

³³ Her Majesties Revenue and Customs (2009): <http://www.hmrc.gov.uk/manuals/eimanual/EIM23101.htm>

c. Auswirkungen

Bei einem durchschnittlichen Grenzsteuersatz von 40 Prozent führt die derzeit bestehende volle Absetzbarkeit der Firmenwagen als Betriebsausgaben zu Steuermindereinnahmen von gut 9 Mrd. Euro. In dieser Größenordnung ist der Staat also an der Finanzierung von Firmenwagen beteiligt.

Wird die Absetzbarkeit der Anschaffungs- und Kraftstoffkosten als Betriebsausgaben durchschnittlich um etwa 20-30 Prozent gedeckelt, resultieren Steuermehreinnahmen in der Größenordnung von 2-3 Mrd. Euro. Hinzu kommen die Mehreinnahmen bei der Versteuerung der geldwerten Vorteile der privaten Nutzung von Dienstwagen, die auf 0,5-1 Mrd. Euro geschätzt werden können. Insgesamt entstehen also Mehreinnahmen von 2,5-4 Mrd. Euro.³⁴

Es werden vor allem Besserverdienende und Fahrer von Autos mit hohen CO₂-Emissionen getroffen. Die Einschränkung der Absetzbarkeit von luxus- und komfortbedingtem Mehraufwand ist ein Schritt hin zu mehr sozialer Gerechtigkeit.

Förderhinweis:

Diese Publikation wurde gefördert von:



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz
und Reaktorsicherheit

**Umwelt
Bundes
Amt** 
Für Mensch und Umwelt

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den AutorInnen.

³⁴ Für Details siehe das Kurzgutachten des FÖS für Greenpeace: Anselm Görres/ Bettina Meyer 2008: Firmen- und Dienstwagenbesteuerung modernisieren: Für Klimaschutz und mehr Gerechtigkeit., Fassung 2.0 vom 5.9.2008; <http://foes.de/de/dienstwagen.php>