

KURZANALYSE FÜR GREENPEACE

Steuervergünstigung für Dieselkraftstoff

Matthias Runkel, Alexander Mahler¹

ZUSAMMENFASSUNG

Die bestehende Steuervergünstigung für Dieselkraftstoff fördert eine umwelt- und gesundheitsschädliche Technologie und bevorteilt sie im Wettbewerb mit anderen Kraftstoffen. Die Vergünstigung sollte daher abgebaut und die Besteuerung nach dem Äquivalenzprinzip – also gemäß des CO₂- und Energiegehalts der Kraftstoffe – ausgestaltet werden. Die Steuersätze sollten zudem regelmäßig an die Entwicklung des Preisniveaus angepasst werden, um der inflationsbedingten Entwertung entgegenzuwirken. Im Gegenzug ist eine Vereinfachung und konsequentere Ausgestaltung der Kfz-Steuer angebracht.

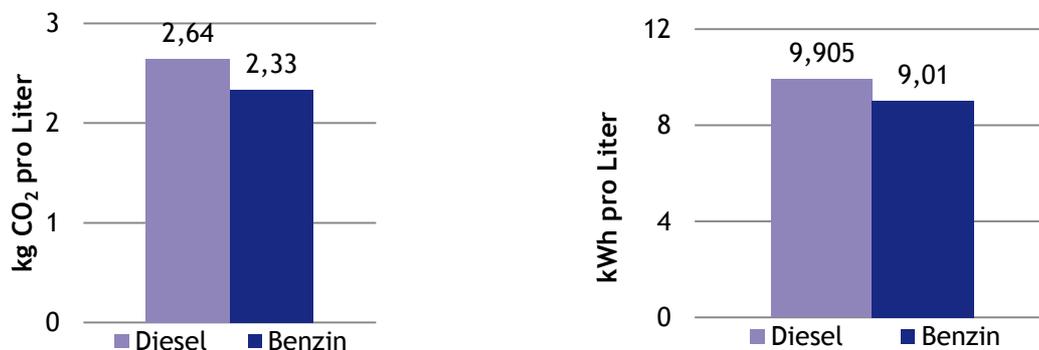
1 Geltende Energiesteuerbegünstigung von Diesel

Die Energiesteuer ist eines der effektivsten fiskalischen Instrumente im Verkehrsbereich – sowohl beim Steueraufkommen als auch bei der ökologischen Lenkungswirkung. Ihr Aufkommen betrug im Jahr 2014 fast 40 Milliarden Euro. Über 90 Prozent der Einnahmen stammen aus der Besteuerung von Diesel und Benzin. Sie leisten damit einen signifikanten Beitrag zur Finanzierung des Staatshaushalts.

Mit den Steuersätzen können außerdem externe Effekte, wie z. B. Klima- oder Umweltkosten, die mit jedem verbrannten Liter Kraftstoff anfallen, sehr genau im Preis abgebildet werden. Die Kosten könnten auf diese Weise den Verursacher_innen gerecht angelastet werden.

Die bestehende Energiesteuer ist jedoch willkürlich ausgestaltet und folgt keiner ökologischen Logik. So wird ein Liter Diesel mit 47,04 Cent deutlicher geringer besteuert als ein Liter Benzin (65,45 Cent), obwohl er einen 10 Prozent höheren Energiegehalt und 13,3 Prozent höheren CO₂-Gehalt aufweist (siehe Abbildung 1). Die Energiesteuervergünstigung von über 18 Cent je Liter stellt bei einem Verbrauch von fast 40 Milliarden Liter eine jährliche Subvention von über 7 Milliarden Euro dar.² Das beeinflusst die Entscheidungen von Verbraucher_innen und Industrie erheblich und verändert den Markt – mit umweltschädlichen Konsequenzen.

Abbildung 1: CO₂- und Energiegehalt der Kraftstoffe



Quellen: Europäische Kommission (2014): Excise Duty Tables. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Energiedaten Gesamtausgabe, www.bmwi.de/DE/Themen/Energie/Energiedaten-und-analysen/Energiedaten/gesamtausgabe.

¹ Unter Mithilfe von Tanja Schäfer.

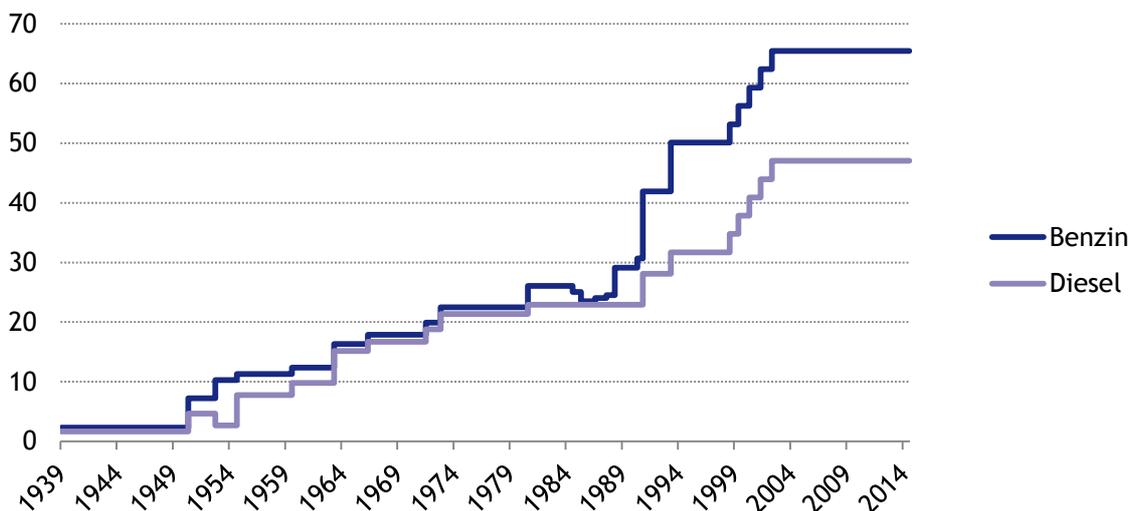
² Umweltbundesamt 2014: Umweltschädliche Subventionen in Deutschland.

Die Steuervergünstigung für Dieselkraftstoff wurde eingeführt, um Nutzfahrzeuge sowie den gewerblichen Lkw-Verkehr vor dem internationalen Kostenwettbewerb zu schützen. Im Pkw-Markt spielte Diesel zu diesem Zeitpunkt noch keine Rolle. Zwischen 1986 und 1999 wurde der künstliche Kostenvorteil stark ausgeweitet (siehe Abbildung 2) – mit gravierenden Auswirkungen. Inzwischen stellen Dieselfahrzeuge knapp die Hälfte aller Neuzulassungen in Deutschland dar.³ Von der Subvention profitieren heute deshalb auch private und gewerbliche Halter_innen von Diesel-Pkw sowie die Hersteller solcher Fahrzeuge.

Eine zeitgemäße, sachliche Begründung für diese Übervorteilung gibt es nicht. Zwar sind Dieselfahrzeuge verbrauchsärmer und der Kraftstoff aufgrund seiner höheren Energiedichte effizienter, dieser Vorteil zahlt sich für die Nutzer_innen aber bereits durch den geringeren Kraftstoffverbrauch aus. Er muss nicht zusätzlich steuerlich unterstützt werden. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass die theoretischen Vorteile des Diesels in der Praxis viel kleiner sind als auf dem Papier.⁴ Insbesondere die gesundheitsschädlichen Luftschadstoffemissionen sind deutlich höher als bei vergleichbaren Benzin-Pkw.

Die ungerechtfertigte Vergünstigung des Diesels soll durch die höheren Kfz-Steuersätze für Diesel-Pkw ausgeglichen werden. Da sich Kfz- und Energiesteuer in ihrer Berechnung aber fundamental unterscheiden, kann von einem gerechten Ausgleich nicht ausgegangen werden. Vor allem für Vielfahrer_innen ist es häufig kostengünstiger, einen Diesel-Pkw zu fahren.

Abbildung 2: Entwicklung der Steuersätze auf Kraftstoffe in Cent pro Liter



Quelle: Bundesfinanzministerium: Entwicklung der Energie- und Stromsteuersätze in der Bundesrepublik Deutschland. www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Zoll/Energiebesteuerung/Entwicklung_der_Energie_und_Stromsteuersaetze/2009-05-05-geschichte-energie-stromsteuersaetze.pdf?__blob=publicationFile&v=4

Neben dem höheren CO₂-Gehalt des Kraftstoffs pro Liter stoßen vor allem ältere Dieselfahrzeuge deutlich mehr Stickstoffoxid und gesundheitsbelastenden Feinstaub aus als Benziner. Durch die Ruß-Emissionen ist Diesel auch deutlich krebserregender.⁵ Diese ökologischen Nachteile des Diesels werden in der Ausgestaltung der Energiesteuer nicht berücksichtigt.

Neben der Fehlansrichtung der Steuer findet auch ein schleichender Prozess der inflationsbedingten Entwertung statt. Während die Verbrauchpreise jährlich steigen, wurden die Steuersätze für Diesel und Benzin zuletzt im Jahr 2003 angepasst. Ein Zeitraum von zwölf Jahren ohne Anpassung hat es in Deutschland

³ Kraftfahrtbundesamt: Monatliche Neuzulassungen September. www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Neuzulassungen/MonatlicheNeuzulassungen/2015/201509GV1monatlich/201509_nzbarometer/201509_n_barometer.html?nn=653844l

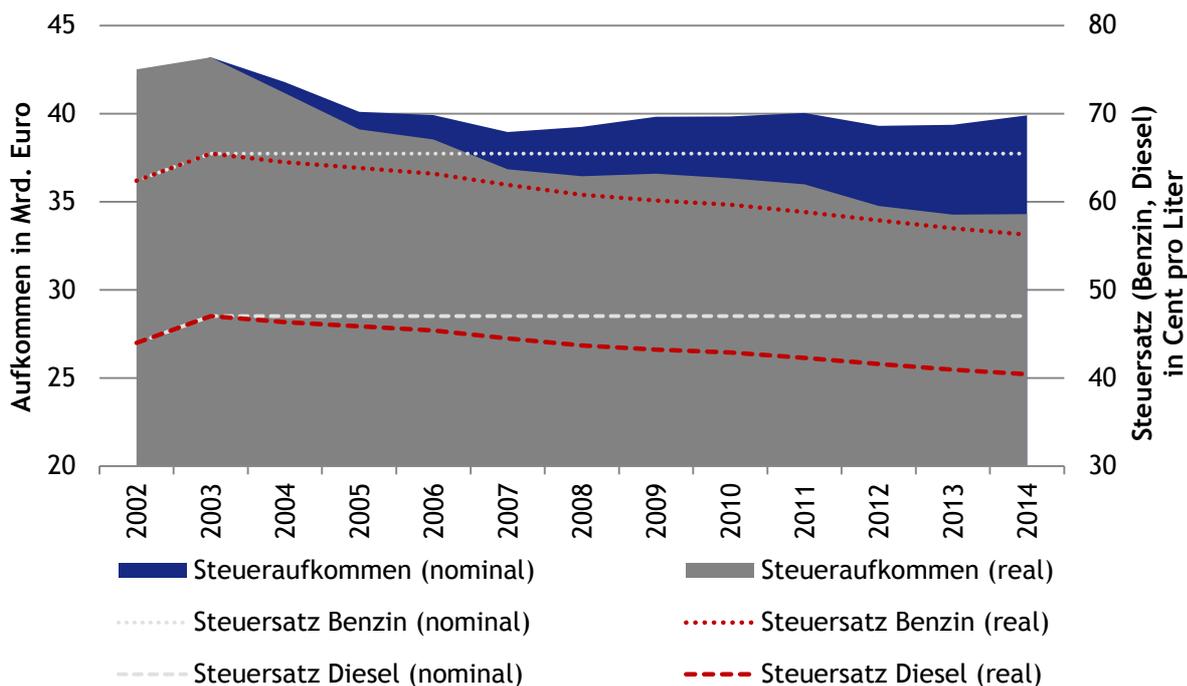
⁴ ICCT (2014): Real-World Exhaust Emissions from Modern Diesel Cars. www.theicct.org/sites/default/files/publications/ICCT_PEMS-study_diesel-cars_20141010.pdf

⁵ International Agency for Research on Cancer (IARC) Pressemitteilung: Diesel Engine Exhaust Carcinogenic, 12.06.2012. www.iarc.fr/en/media-centre/pr/2012/pdfs/pr213_E.pdf

noch nicht gegeben (siehe Abbildung 2) und ist auch im internationalen Vergleich äußerst ungewöhnlich. Der reale (inflationsbereinigte) Wert der Steuersätze – und somit auch das Steueraufkommen und die Lenkungswirkung – nehmen daher immer weiter ab (siehe Abbildung 3).

Wären die Steuersätze indiziert worden und hätten damit ihren realen Wert von 2003 gehalten, lägen sie heute über 16 Prozent höher, also bei rund 55 und 76 Cent pro Liter. Der Staat hat im Jahr 2014 somit Energiesteuern in Höhe von 5,6 Milliarden Euro inflationsbedingt nicht eingenommen. Seit 2003 entgingen dem Haushalt so insgesamt rund 34 Milliarden Euro.⁶

Abbildung 3: Entwicklung des nominalen und realen Aufkommens aus Energiesteuern (in Mrd. Euro), Entwicklung der Steuersätze auf Benzin und Diesel (in Cent pro Liter)



Quelle: eigene Berechnung nach Daten von Eurostat und dem Statistischen Bundesamt

2 Reformoptionen

Es gibt verschiedene Optionen, die Dieselsubvention abzubauen und darüber hinaus Anreize für ökologisches Verhalten im Verkehr zu setzen. Energiesteuer, Kfz-Steuer und Mautsysteme sind dabei die vielversprechendsten Instrumente.

Steuervorteil abschaffen, Äquivalenzprinzip anwenden

Die steuerliche Bevorzugung von Diesel ist ökologisch nicht zu rechtfertigen. Sie verzerrt die Anreizstrukturen und fördert eine ökologisch schädlichere Technologie. Um einen Anreiz zur CO₂-Minderung und zu mehr Effizienz zu setzen, sollte die Besteuerung von Kraftstoffen auf Basis ihres Energie- und CO₂-Gehalts nach dem Äquivalenzprinzip erfolgen. Der Steuersatz auf Diesel müsste demnach zwischen 10 und 13,3 Prozent⁷ über dem des Benzins liegen – also bei über 70 Cent je Liter. Damit sich Verbraucher_innen und Industrie den Umstellungen anpassen können, empfiehlt sich eine Anhebung in kleinen, vorausschaubaren Schritten von jährlich rund zwei bis drei Cent pro Liter. Die üblichen Schwankungen der Tankstellenpreise sind meist wesentlich stärker. So wird mittelfristig eine äquivalente Besteuerung erreicht, die

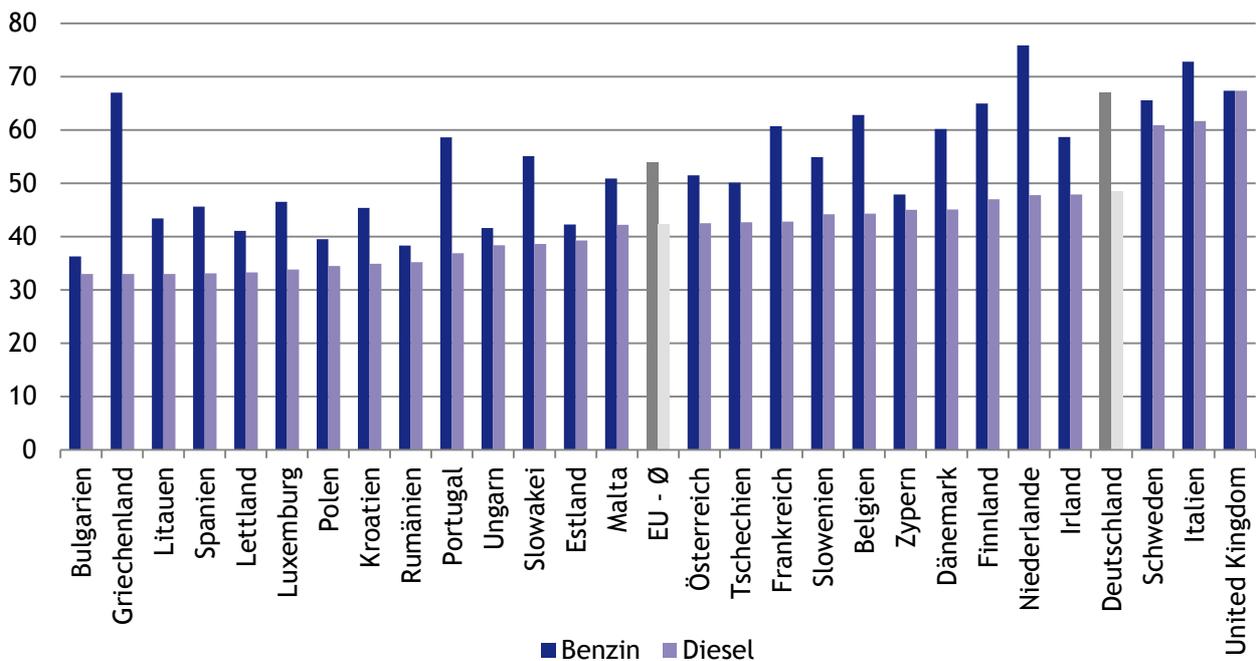
⁶ Einnahmeverluste auf Basis des Steueraufkommens der Jahre 2002-2014, ohne etwaige Anpassungsreaktionen.

⁷ Der Energiehalt (CO₂-Gehalt) eines Liters Diesel liegt rund 10 Prozent (13,3 Prozent) über dem eines Liters Benzin.

dennoch sozial und ökonomisch verträglich ist. Es werden zudem Einnahmen von jeweils ca. 800 Millionen Euro je Erhöhungsschritt für den Staatshaushalt generiert.⁸

Alternativ könnte die äquivalente Angleichung der Steuersätze aufgrund der bereits verhältnismäßig hohen Besteuerung in Deutschland (siehe Abbildung 4) auch durch eine aufkommensneutrale Umschichtung der Steuern zwischen Diesel und Benzin erfolgen. Mit Blick auf die deutlich darüber liegenden bestehenden externen Kosten, ist aus ökologischer Perspektive eine Absenkung der Steuer auf Benzinkraftstoff hingegen abzulehnen.

Abbildung 4: Steuersätze für Benzin und Diesel in der EU (in Cent pro Liter)



Quelle: eigene Darstellung nach ACEA Tax Guide 2014

Grundsätzlich empfiehlt sich eine europaweite Harmonisierung der Energiesteuersätze auf Kraftstoffe mit strengeren Mindeststeuersätzen. Die uneinheitliche Besteuerung fördert den Steuerwettbewerb zwischen den Staaten. Differenzen in Kraftstoffpreisen führen zu umweltschädlichem Tanktourismus. Bislang sind entsprechende Vorschläge der EU-Kommission⁹ auch am Widerstand Deutschlands gescheitert.

Anpassung der Kfz-Steuer

Beim Wegfall der Energiesteuervergünstigung für Dieselkraftstoff entfielen die Begründung für eine höhere Kfz-Besteuerung von Diesel-Pkw. Die bisherige Kfz-Steuer könnte dann vereinfacht und Diesel- und Otto-Pkw nach einheitlichen Maßstäben behandelt werden.

Grundsätzlich muss beachtet werden, dass die Energiesteuer in einigen Fällen zielgenauer wirkt als die Kfz-Steuer. Sie setzt Anreize, die Fahrleistung gering zu halten und energiesparend zu fahren. Negative Effekte, die direkt mit der Fahrleistung bzw. dem Kraftstoffverbrauch zusammenhängen (z. B. CO₂-Emissionen, Verschleiß von Infrastruktur, Lärm), können mit ihr besser adressiert werden.

Die Kfz-Steuer hat vor allem auf die Kaufentscheidung Einfluss. Insbesondere der Ausstoß von Luftschadstoffen ist abhängig von der verwendeten Fahrzeugtechnologie, was in der Kfz-Steuer bereits durch Einbeziehung der Schadstoffklassen berücksichtigt wird. Steuerliche Anreize zum Kauf schadstoffärmerer und

⁸ Es wird von einem jährlichen Verbrauch von rund 40 Milliarden Liter Diesel ausgegangen.

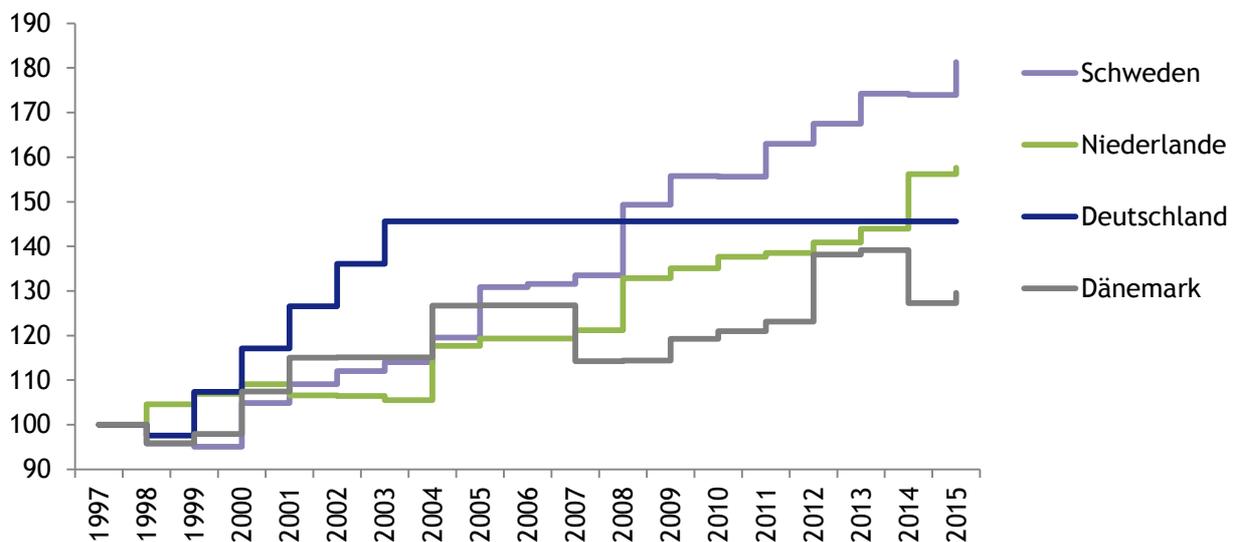
⁹ Europäische Kommission (2011): Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/96/EG zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom. ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/com_2011_169_de.pdf

klimatefreundlicherer Fahrzeuge könnten durch eine entsprechende ausgestaltete Kfz-Steuer stärker forciert werden.

Indexierung von Steuersätzen

Das Preisniveau ist in Deutschland seit 2003 um über 16 Prozent gestiegen.¹⁰ Um die inflationsbedingte Entwertung der Energiesteuern der letzten zwölf Jahre auszugleichen, müssten beispielsweise die Steuersätze für Diesel und Benzin entsprechend um rund 8 bzw. 11 Cent je Liter erhöht werden. Um einer dauerhaften Entwertung der Steuern entgegenzuwirken, könnten zukünftig die Steuersätze jedes Jahr automatisch an die Entwicklung eines Verbraucherpreisindexes angepasst werden. Eine solche Indexierung der Energiesteuern existiert bereits seit vielen Jahren unter anderem in Dänemark, den Niederlanden und Schweden.¹¹ Statt unregelmäßigen, sprunghaften Anpassungen entwickeln sich die Steuersätze konstant und für alle Akteure relativ gut vorhersehbar (siehe Abbildung 5). Die Europäische Kommission hat eine Indexierung bereits 2011 in dem zuvor erwähnten Entwurf der Energiesteuerrichtlinie vorgeschlagen.

Abbildung 5: Steuersätze auf Diesel, unverbleit (1997=100)



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der Excise Duty Tables der Europäischen Kommission

Gewerbliche Dieselnutzung

Aufgrund der großen Unterschiede der Steuersätze auf Diesel in verschiedenen europäischen Ländern kann diskutiert werden, ob dem gewerblichen Lkw-Verkehr die Dieselsubventionierung weiterhin gewährt werden sollte, da ansonsten die Gefahr eines Anstiegs des Tanktourismus im Güterverkehr steigt. Hier stellt eine europaweite Anhebung der Mindeststeuersätze auf Diesel zwar das effektivste Instrument dar, ist aber derzeit politisch unwahrscheinlich.

Als nationales Instrument kann eine Ausweitung der fahrzeugspezifischen Lkw-Maut ratsam sein, durch die sich der Güterverkehr bereits an der Finanzierung des Straßenverkehrs beteiligt. Auch ein geringer Teil der externen Kosten werden über die streckenbezogene Gebühr bereits eingepreist.

Die Energiesteuer müsste dazu zwischen privatem und gewerblichem Gebrauch unterscheiden. Das ist nach der europäischen Energiesteuer-Richtlinie 2003/96/EG möglich und praktisch umsetzbar.

¹⁰ Gemäß dem harmonisierten Verbraucherpreisindex ohne Energie und unverarbeitete Nahrungsmittel.

¹¹ Withana, S., ten Brink, P., Kretschmer, B., Mazza, L., Hjerp, P., Sauter, R., Malou, A., Illes, A. 2013. Annexes to Final Report - Evaluation of environmental tax reforms: International experiences. Brüssel.
Andersen, M., Barker, T., Christie, E., Ekins, P., Gerald, J. F., Jilkova, J., Junankar, S., Landesmann, M., Pollitt, H., Salmons, R., Scott, S., Speck, S. 2007. Competitiveness Effects of Environmental Tax Reforms (COMETR). Aarhus.

Grundsätzlich ist im Güterverkehr eine stärkere Verlagerung auf die Schiene wünschenswert, da die externen Kosten bei diesem Verkehrsträger in der Regel geringer sind als beim Straßenverkehr.

Aufkommen und Verwendung

Im Allgemeinen unterliegen Steuern dem Non-Affektationsprinzip. Das heißt, dass Einnahmen nicht zweckgebunden für einen einzelnen Haushaltsposten verwendet werden dürfen. Die Steuern auf Benzin und Diesel bilden hierbei eine Ausnahme. Laut Artikel 1 des Straßenbaufinanzierungsgesetzes ist ein gewisser Anteil der Einnahmen dem Straßenbau zuzuführen. Diese Zweckbindung wird jährlich im Rahmen des Haushaltsgesetzes aufgehoben. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht spricht vieles für die Einhaltung des Non-Affektationsprinzips, bzw. Gesamtdeckungsprinzips des Haushaltes. Die Aufhebung der Zweckbindung ist aus diesen und weiteren, ökologischen Gründen zu begrüßen.

Nichtsdestotrotz generiert eine Anpassung der Dieselsteuer zusätzliche staatliche Einnahmen und schafft dadurch neue Handlungsspielräume. In der Vergangenheit wurden Erhöhungen der Energiesteuern im Rahmen der ökologischen Steuerreform zur Absenkung der Sozialversicherungsbeiträge verwendet, wodurch positive Beschäftigungseffekte erzielt werden konnten. Im Sinne einer doppelten ökologischen Dividende und mit Blick auf den Sinnzusammenhang „Mobilität“, ist auch eine stärkere Förderung des öffentlichen Verkehrs auf Straße und Schiene denkbar. Ein Modal Shift kann so beschleunigt und die Mehrausgaben der Haushalte für Mobilität abgedeckt werden.

Eine Erhöhung der Dieselsteuer um 1 Cent könnte Mehreinnahmen¹² von bis zu 390 Millionen Euro generieren.¹³ Würden diese dem ÖPNV zugeführt werden, könnten durch die zusätzlichen Mittel beispielsweise bis zu 1.100 Hybridbusse¹⁴ oder knapp 480 Elektrobuse (und ca. 95 für den Betrieb benötigte Induktionsladestationen) angeschafft werden.

Eine Anhebung auf das Niveau der Besteuerung von Benzin würde rechnerisch insgesamt 7,2 Milliarden betragen.¹⁵ Den aktuellen Ausgaben des Staates von ca. 16 Milliarden Euro für den ÖPNV gegenüber gestellt, zeigt sich, dass der Abbau der Dieselsubvention eine Finanzierungsquelle für weitreichende Verbesserungen des ÖPNV darstellen könnte.¹⁶

¹² Ohne Berücksichtigung von Anpassungseffekten.

¹³ Diese teilen sich zwischen Einnahmen aus dem Personenverkehr ca. 181 Millionen Euro (46 Prozent) und aus dem Güterverkehr ca. 212 Millionen Euro (54 Prozent). Würde, wie oben diskutiert, auf eine Anpassung beim gewerblich genutzten Diesel verzichtet werden sollte, würden sich die Mehreinnahmen entsprechend vermindern.

¹⁴ Bei einem auf Brancheninformationen geschätzten durchschnittlichen Anschaffungspreis von 350.000 Euro pro Hybridbus, 750.000 Euro pro Elektrobuss und 300.000 pro Induktionsladestation. Die Relation von Ladestation zu Bus wurde mit 1:5 angenommen.

¹⁵ Dieser Wert beschreibt die derzeit nicht realisierten Einnahmen durch die absolute Vergünstigung von Diesel gegenüber Benzin („Revenue loss“). Aufgrund von Anpassungs- und Ausweicheffekten würden die tatsächlichen Einnahmen deutlich niedriger liegen.

¹⁶ Nach Center Nahverkehr Berlin (cnb) kann die Summe der Finanzierungsinstrumente des ÖPNV auf ca. 25 Milliarden Euro geschätzt werden. Hiervon stammen 8,99 Milliarden Euro auf die Nutzerfinanzierung und 16 Milliarden Euro direkt und indirekt von der öffentlichen Hand. In: Bormann, R., Bracher, T. et al.(2010): Neuordnung der Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs: Bündelung, Subsidiarität und Anreize für ein zukunftsfähiges Angebot. Friedrich-Ebert-Stiftung.