

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft
The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Adolf, Jörg

Article

Mineralölsteuer - Stütze unseres Steuersystems oder Auslaufmodell?

Wirtschaftsdienst

Suggested citation: Adolf, Jörg (2003) : Mineralölsteuer - Stütze unseres Steuersystems oder Auslaufmodell?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Vol. 83, Iss. 7, pp. 460-468, <http://hdl.handle.net/10419/42185>

Nutzungsbedingungen:

Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche, räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen> nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die erste Nutzung einverstanden erklärt.

Terms of use:

The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use the selected work free of charge, territorially unrestricted and within the time limit of the term of the property rights according to the terms specified at

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>
By the first use of the selected work the user agrees and declares to comply with these terms of use.

Jörg Adolf

Mineralölsteuer – Stütze unseres Steuersystems oder Auslaufmodell?

Die Mineralölsteuer gehört zu den bedeutendsten Steuern in Deutschland. Seit 1990 hat der Steuergesetzgeber ihr Aufkommen erheblich gesteigert. Haben die Steuererhöhungen zu einer nachhaltigen Einnahmenverbesserung geführt? Wird die Mineralölsteuer dabei ihren Fiskal- und Lenkungszwecken gerecht?

Ziel einer jeden Steuer ist – sei es Hauptzweck, sei es Nebenzweck – die Erzielung von Einnahmen¹. So gesehen war der Steuergesetzgeber bei der Entwicklung des Mineralölsteueraufkommens bislang außerordentlich erfolgreich. Mit einem Steueraufkommen von zuletzt 42,2 Mrd. Euro setzten die Mineralölsteuereinnahmen ihren beeindruckenden Wachstumspfad weiter fort. Die Mineralölsteuer erbringt inzwischen über mehr als drei Jahrzehnte einen überaus stabilen Beitrag zum gesamtstaatlichen Steueraufkommen. Während ihr Anteil an den gesamten Steuereinnahmen lange Zeit im Bereich von 6-8% lag, stieg er zuletzt erstmals auf fast 10% (vgl. Abbildung 1). Die Mineralölsteuer gehört damit zu unseren bedeutendsten und ergiebigsten Steuern.

Die Mineralölsteuer besitzt darüber hinaus für den Bundeshaushalt eine herausgehobene Stellung. Sie ist nicht nur aufkommensstark, sondern auch eine Bundessteuer. Zwar wird der Gestaltungsspielraum des Steuergesetzgebers inzwischen durch das EG-Verbrauchssteuerrecht merklich eingeschränkt². Innerhalb der europarechtlichen Vorgaben entscheidet aber allein der Bund über die Ausgestaltung dieser Steuer einschließlich der Steuersätze, und zwar ohne Zustimmung des Bundesrates³. Und auch das Aufkommen aus der Mineralölsteuer steht allein dem Bund zu⁴. Mit einem Anteil von rund 50% an den Bundessteuern rückte sie Anfang der 70er Jahre – neben der Nettokreditaufnahme – zur bedeutendsten autonomen Finanzquelle des Bundeshaushaltes vor.

Die fiskalische Bedeutung der Mineralölsteuer und ihre positive Entwicklung, insbesondere im Rahmen der ökologischen Steuerreform, verleiten dazu, auch für die Zukunft eine hohe Ergiebigkeit und damit Verfügbarkeit von Mineralölsteuern für immer neue politische Zwecke zu unterstellen. Ein Blick in die

Steuerstatistik zeigt jedoch, dass dies nicht als selbstverständlich angenommen werden kann.

Erfolgsbedingungen der Mineralölsteuerpolitik

Die Mineralölsteuer ist eine Verbrauchsmengensteuer. Die fiskalische Ergiebigkeit von Mengensteuern kann in der Regel nur durch regelmäßige Steuererhöhungen gewährleistet werden. Steuererhöhungen, ohne Angabe von Gründen, lassen sich dem Steuerzahler aber nur schwer „verkaufen“. Aus der Notwendigkeit, Rechtfertigungen für immer neue Steuererhöhungen finden zu müssen, haben sich so mehr und mehr Zwecke in die Mineralölbesteuerung eingeschlichen. Die Mineralölsteuer ist insofern schon lange keine reine Fiskalabgabe mehr. Vor dem Hintergrund der Steuerbelastung von Mineralölprodukten stellt sich heute die Frage, wie lange dieser politische Mechanismus von Rechtfertigung über Steuererhöhung zu Ergiebigkeit noch funktionieren kann.

Eine erfolgreiche Fortsetzung der Mineralölsteuerpolitik ist zunächst an gewisse politökonomische Voraussetzungen gebunden: Steuern definieren sich zwar im Wesentlichen als Zwangsabgaben ohne Gegenleistung. Insgesamt erwarten die Steuerbürger aber doch etwas zurück für ihre Abgaben, zumindest eine plausible Antwort auf die Frage nach dem Zweck der Steuer. Steigt die Eingriffsintensität staatlicher Maßnahmen, sinkt ihre gesellschaftliche Akzeptanz. Damit erhöhen sich aber wiederum die Anforderungen an die Begründung und Kommunikation mineralölsteuerlicher Maßnahmen. Warum, wofür sollen die zusätzlichen Steuern erhoben werden? Ohne stich-

¹ Vgl. § 3 Abs. 1 Abgabenordnung.

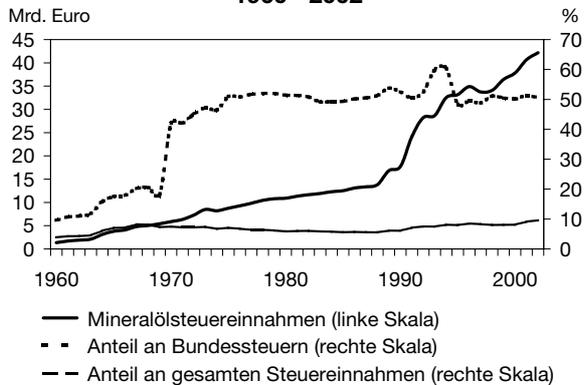
² Insbesondere durch die Mineralölsteuerstruktur-Richtlinie 92/81/EWG und die Mineralölsteuersatz-Richtlinie 92/82/EWG des Rates, beide vom 19. Oktober 1992.

³ Der Bund übt nach Art. 105 II GG die konkurrierende Gesetzgebung über die Mineralölsteuer aus. Vgl. Michael Sachs (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, München 1996, Art. 105 Rnr. 1.

⁴ Damit ist die Mineralölsteuer die mit Abstand aufkommensstärkste Einzelsteuer, die dem Trennsystem folgt. Vgl. Michael Sachs, a.a.O., Art. 106, Rnr. 2.

Dr. Jörg Adolf, 37, ist Referent eines Energieunternehmens. Der Aufsatz gibt seine persönliche Meinung wieder.

Abbildung 1
Entwicklung und Bedeutung der Mineralölsteuer
1960 - 2002



Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

haltige Begründung von Steuererhöhungen kann die steuerpolitische Handlungsfähigkeit durch Steuerwiderstand merklich eingeschränkt werden. Dann könnte die Ergiebigkeit der Mineralölsteuer auf Dauer nicht mehr sichergestellt werden.

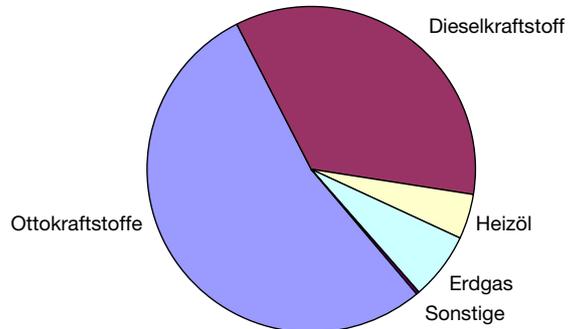
Doch selbst wenn die Handlungsfähigkeit des Steuergesetzgebers durch eine gute steuerpolitische Kommunikation aufrechterhalten wird, garantiert dies noch lange nicht die fiskalische Ergiebigkeit der Mineralölsteuer. Sie setzt eine entsprechende künftige Entwicklung des Mineralölverbrauchs voraus. Sind die Voraussetzungen einer dauerergiebigen Mineralölsteuer von Seiten des Mineralölmarktes nicht gegeben, können - außer Lenkungszielen - kaum noch andere Zwecke mit ihr verfolgt werden.

Zunächst sollen jedoch ihre politökonomischen Erfolgsbedingungen, insbesondere ihre nicht-fiskalischen Zweckbegründungen auf Stichhaltigkeit und mithin politische Akzeptanz überprüft werden. Anschließend wird anhand einschlägiger Mineralölverbrauchsprognosen sowie steuerlich relevanter Ausweich- und Substitutionsvorgänge die Frage ihrer dauerhaften Ergiebigkeit und damit ihre Zukunftsfähigkeit erörtert. Dabei wird im Folgenden von der nicht unrealistischen Annahme ausgegangen, dass es mittelfristig weder zu ernsthaften Rohölknappheiten kommt noch der durchschnittliche Rohölpreis über längere Zeiträume real 20\$ pro Barrel übersteigt⁵. Allerdings können auch phasenweise höhere Rohölpreise den Handlungsspielraum des Steuergesetzgebers einschränken und Trendentwicklungen im Mineralölmarkt beschleunigen.

Äquivalenzorientierte Steuerbegründung

Erster nicht-fiskalischer Rechtfertigungsgrund für die Mineralölsteuererhebung war der Straßenbau.

Abbildung 2
Produktenanteile am Mineralölsteueraufkommen
2002



Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Straßenverkehr setzt in modernen Industriegesellschaften eine umfangreiche Straßenverkehrsinfrastruktur voraus. Die Verkehrsinfrastruktur ist im Wesentlichen ein öffentliches Gut, das weitestgehend vom Staat bereitgestellt wird. Nach dem Äquivalenzprinzip wäre es gerechtfertigt, wenn jeder Verkehrsteilnehmer einen Beitrag entsprechend den ihm aus den staatlichen Infrastrukturleistungen zufallenden Nutzen erbringt⁶.

Ist eine direkte, äquivalenzorientierte Finanzierung über Benutzungsgebühren zu kostspielig, kann auch eine indirekte Finanzierung über Steuern als gerechtfertigt angesehen werden – vorausgesetzt die erhobene Steuer folgt dem empfangenen Nutzen. Diese Bedingung wird von der Mineralölbesteuerung insofern erfüllt, als sieben Achtel ihres Aufkommens allein durch die Besteuerung von - ganz überwiegend im Straßenverkehr eingesetzten - Kraftstoffen erbracht werden (vgl. Abbildung 2). Folgerichtig wurde das Aufkommen aus der Mineralölsteuer anfänglich zumindest teilweise für Zwecke des Straßenwesens gebunden⁷.

Heute unterliegen die Mineralölsteuereinnahmen dagegen nicht einmal mehr dieser partiellen Zweckbindung⁸. Die fiskalische Belastung des Straßenverkehrs entfernt sich mehr und mehr von den Ausgaben für den Straßenverkehr. Während die Mineralölsteuereinnahmen seit Anfang der 90er Jahre sehr deutlich auf über 42 Mrd. Euro gestiegen sind, stagnieren die

⁵ Vgl. Shell: Energy Needs, Choices and Possibilities. Scenarios to 2050, London 2001, S. 18 f.

⁶ Zum Äquivalenzprinzip vgl. Richard A. Musgrave, Peggy B. Musgrave, Lore Kullmer: Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 2, Tübingen 1988, 2. Aufl., S. 11-17; sowie Kurt Reding, Walter Müller: Einführung in die Allgemeine Steuerlehre, München 1999, S. 31-44.

⁷ Vgl. § 1 Straßenbaufinanzierungsgesetz von 1960.

Ausgaben für den Straßenverkehr seit Jahren bei 15 Mrd. Euro. Obwohl die Anforderungen an das deutsche Straßennetz mit dem Europäischen Binnenmarkt und der Öffnung Osteuropas gewachsen sind, wird heute kaum noch ein Drittel der kraftverkehrsspezifischen Abgaben für den Straßenverkehr ausgegeben⁹.

Stattdessen wird dem Kraftverkehr mit der neuen Lkw-Maut eine zusätzliche Last aufgebürdet. Eine aufkommensneutrale Umschichtung war aus fiskalischen Gründen zwar nicht zu erwarten. Die entfernungsabhängige Maut stellt mit ihrer unscharfen Zweckbindung aber auch keinen wirklichen Schritt in Richtung Nutzerfinanzierung dar¹⁰. Ein ausreichendes Junktim zwischen Mineralölsteuerbelastung und zu Wegekosten bewertetem Vorteil aus Straßenbenutzung ist schon lange nicht mehr gegeben¹¹. Das Äquivalenzprinzip spielt damit als Steuerrechtfertigungsnorm für Mineralölsteuererhöhungen kaum noch eine Rolle.

Stabilisierungspolitische Funktion

Außer zur Infrastrukturfinanzierung kann die Mineralölsteuer aber auch als energiepolitisches Steuerungsinstrument eingesetzt werden. Mit einer Politik des „billigen Öls“ wurde in den 50er und 60er Jahren allerdings zunächst die Dominanz des einheimischen Energieträgers Kohle zugunsten der Importenergie Öl abgelöst, und zwar in nicht einmal anderthalb Jahrzehnten.

Die beiden Ölkrisen von 1973 sowie von 1980 machten nur wenig später die Abhängigkeit der Energieversorgung von Rohölimporten und damit die Anfälligkeit der Gesamtwirtschaft für Ölpreisschocks deutlich. Gleichwohl wurde die Mineralölsteuer in der Folge nicht ernsthaft als Steuerungsinstrument eingesetzt – im Raumwärmemarkt so gut wie gar nicht, im Kraftstoffsektor eher zaghaft. Keineswegs kann aber von einer konsequenten Setzung preislicher Anreize für Energieeinsparung und Ölsubstitution gesprochen werden.

Der Beitrag des Energieträgers Erdöl zum gesamten Primärenergieverbrauch ist zwar von seinem einstmaligen Spitzenwert in Höhe von 55,4% (1972) in drei

⁹ Die hälftige Zweckbindung ist entweder faktisch aufgehoben oder bezieht sich inzwischen wesentlich auch auf andere Verkehrsträger. Vgl. dazu auch § 10 Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz oder § 5 Regionalisierungsgesetz.

¹⁰ Vgl. Verband der Automobilindustrie: Jahresbericht 2002, Frankfurt/M. 2002, S. 107-121.

¹¹ § 11 Autobahnmautgesetz sieht nur eine überwiegende Zweckbindung für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur, nicht aber allein für das Straßenwesen vor.

¹² Zum Prinzip der kostenmäßigen Äquivalenz vgl. Kurt Reding, Walter Müller, a.a.O., S. 38-41.

Jahrzehnten auf inzwischen 37,5% (2002) abgesunken. Berücksichtigt man, dass sich die Ölabhängigkeit Deutschlands allein durch den Beitritt der neuen Bundesländer um rund 6 Prozentpunkte verringerte, ergibt sich ein weniger dramatischer Rückgang. Seit 1980 ist der Mineralölanteil am gesamtdeutschen Primärenergieverbrauch gerade einmal um bescheidene 3% gesunken¹². Noch magerer sieht die Erfolgsbilanz aus, wenn man den Verkehrssektor allein betrachtet; dort dominieren konventionelle Kraftstoffe mit einem Anteil von 97,5%.

Die physische Abhängigkeit von Rohölimporten ist also nach wie vor groß. Gleichwohl hat die Kombination aus Phasen hoher Rohölpreise und unregelmäßiger, fiskalisch motivierter Steuererhöhungen ausgereicht, die gesamtwirtschaftliche Öl-Abhängigkeit merklich zu reduzieren. So ist die Relation des Mineralöläußenhandelsaldos zum Bruttoinlandsprodukt, auf die es stabilisierungspolitisch letztendlich ankommt, heute auf nur noch 1,1% gesunken, während sie in der Spitze (1981) bei 4,3% lag¹³. Noch größere Fortschritte in diese Richtung wären gewiss möglich; sie wären aber volkswirtschaftlich nicht sinnvoll. Überdies ist fraglich, ob eine pretiale Lenkungsstrategie, so wie sie von der EU-Kommission in ihrem Grünbuch zur Energieversorgungssicherheit favorisiert wird, mit dem abstrakten Ziel Import-Unabhängigkeit politisch realisierbar ist¹⁴.

Mineralölsteuer als Umweltabgabe

Mit dem starken Wachstum des Straßenverkehrs hat nicht nur die Abhängigkeit vom Öl, sondern haben auch die externen Kosten des Verkehrs deutlich zugenommen. Aus Millionen von Verbrennungsprozessen werden Luftschadstoffe in die erdnahe Atmosphäre emittiert, die Immissionsprobleme verursachen. Da die Verbrennungsmotoren herkömmlicher Kraftfahrzeuge fast ausschließlich mit Kraftstoffen auf Mineralölbasis betrieben werden, schien der Mineralölverbrauch Ursache des Externalitätenproblems.

Mineralölprodukte werden auf freien, wettbewerblich organisierten Märkten bereitgestellt. Externe

¹² Der Öl-Anteil am Primärenergieverbrauch im Jahre 1972 bezieht sich allein auf West-Deutschland; rückgerechnete Daten für Gesamt-Deutschland liegen nur bis 1980 vor. Der Primärenergieverbrauch der rohstoff- und devisaarmen DDR war allerdings weit weniger öllastig. Vgl. Mineralölwirtschaftsverband: Mineralölzahlen 1990, Hamburg 1991, S. 45; sowie ders.: Mineralölzahlen 2002, Hamburg 2003, S. 47.

¹³ Vgl. Mineralölwirtschaftsverband: Mineralölzahlen 2002, a.a.O., S. 41. Die deutsche Rohölrechnung, als wichtigster Bestandteil des Mineralöläußenhandelsaldos, lag im Jahre 2002 bei 20 Mrd. Euro. Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit: Tagesnachrichten Nr. 11310 vom 11. Februar 2003.

¹⁴ Vgl. EU-Commission: Towards a European strategy for the security of energy supply, Brüssel, 29. November 2000, COM (2000) 769, S. 77-89.

Kosten in Form verminderter Luftqualität sind folglich nicht in den Netto-Kraftstoffpreisen enthalten. Die Straßenverkehrsteilnehmer konsumieren in der Folge mehr Kraftstoffe als sie bei Internalisierung der externen Kosten täten. Es kommt zu einer ineffizienten Ressourcenallokation: zu hoher Verbrauch, zu hohe Abgasemissionen und zu geringe Luftqualität. Die Mineralölsteuer hätte – auf den ersten Blick – ein geeignetes Instrument zur Behebung der Luftqualitätsproblematik sein können: Im Gegensatz zu starren, administrativen Regelungen ist sie ein marktkonformes Instrument, das dem Kraftverkehr Anreize setzt, Kraftstoffverbrauch und damit Schadstoffemissionen einzusparen.

Nun ist die Mineralölsteuer gerade dann kräftig erhöht worden, als die verkehrsbedingten Emissionen ihren Höhepunkt erreicht hatten. Der Kraftstoffverbrauch hingegen verharrte auf hohem Niveau. Das deutet auf eine relativ unelastische Nachfrage hin; Mobilitätseinschränkungen wären für die Verbraucher mit hohen Wohlfahrtsverlusten verbunden. Die Mineralölsteuer ist unter solchen Bedingungen kein geeignetes Instrument, das Ausmaß der verkehrsbedingten Luftverschmutzung nachhaltig zu reduzieren. Denn die effiziente Lösung kann unter solchen Bedingungen sehr nahe an der Ausgangssituation ohne den fiskalischen Eingriff liegen¹⁵. Für eine mit akuten Immissionsschutzproblemen konfrontierte Umweltpolitik können solche Optima nur wenig Handlungsorientierung bieten.

Dennoch sind die verkehrsbedingten Abgasemissionen seit ihrem Höhepunkt Ende der 80er Jahre drastisch reduziert worden¹⁶. Dieser Erfolg wurde letztendlich aber durch einen Mix aus ordnungspolitischen Maßnahmen und raschem technologischem Fortschritt bewirkt: zum einen durch strengere Abgasgrenzwerte und höhere Auflagen an Kraftstoffqualitäten; zum anderen durch Fortschritte in der Motoren- und Abgasreinigungstechnik sowie durch neue Kraftstoffqualitäten. Eine Spreizung der Mineralölsteuersätze hat lediglich dazu beigetragen, Kraftstoffe mit bestimmten Inhaltsstoffen zügig vom Markt zu verdrängen.

Ziel der Umweltpolitik ist es, die Immissionsbelastung möglichst schnell zu senken. Eine Verbrauchsmengensteuer wie die Mineralölsteuer kann aber nur indirekt, über eine Verbrauchsreduktion, Anreize zur

¹⁵ Zur effizienten Lösung von Umweltverschmutzungsproblemen vgl. Richard A. Musgrave, Peggy B. Musgrave: Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 3, Tübingen 1987, 3. Aufl., S. 278-285.

¹⁶ Vgl. EU-Kommission: Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft, Luxemburg 2001, S. 95 f.; sowie Verband der Automobilindustrie, a.a.O., S. 158-168.

Emissionsminderung setzen. Technischer Fortschritt zur Minderung der Emissionsintensität pro Verbrauchseinheit wird durch die Mineralölsteuer nicht belohnt. Die Mineralölsteuer wäre also nur ein gutes Instrument des Immissionsschutzes, wenn ein stabiler, unveränderlicher Zusammenhang zwischen Kraftstoffverbrauch und Abgasemissionen besteht. Das ist aber nicht der Fall¹⁷. Die schnellen Erfolge der Luftqualitätspolitik wären ohne Ordnungspolitik kaum denkbar gewesen; für eine zusätzliche Beschleunigung des umwelttechnischen Fortschritts empfiehlt sich eine entsprechend ausgestaltete Kfz-Steuer¹⁸. Die Mineralölsteuer ist für Probleme des Immissionsschutzes dagegen weitgehend verzichtbar; umgekehrt bieten Letztere weder eine geeignete noch eine ausreichende Rechtfertigungsbasis für wiederkehrende Mineralölsteuererhöhungen.

Mineralölverbrauch als Ökosteuer-Basis

Das Konzept der Umweltabgabe war damit längst nicht vom Tisch; es taucht vielmehr im Kontext der globalen Erderwärmung – diesmal als Ökosteuer – erneut auf. Grundlegendes Prinzip der ökologischen Steuerreform ist die Umschichtung der Steuerlast von der Belastung des Faktors Arbeit hin zur Belastung des Faktors Umwelt. Arbeit sollte relativ billiger und der Verbrauch natürlicher Ressourcen relativ teurer werden. Von der Senkung der Lohnnebenkosten verspricht man sich zusätzliche Beschäftigung, von der Umweltabgabe eine Reduzierung von Ressourcenverbrauch und Umweltschäden (doppelte Dividende)¹⁹.

Ansatzpunkt der Ökosteuer ist der Energieverbrauch, insbesondere der Verbrauch fossiler Energieträger. Bei der Verbrennung fossiler Brennstoffe wird das globale Klimagas Kohlendioxid (CO₂) freigesetzt. Verfahren zur Abscheidung, Speicherung oder Neutralisierung von CO₂-Emissionen sind zumindest für mobile Emissionsquellen nicht in Sicht. Im Gegensatz zur Emission klassischer Luftschadstoffe sind CO₂-Emissionen aber wesentlich mit dem Kraftstoffverbrauch korreliert. Mit einem Lenkungserfolg beim

¹⁷ Eine direkte Emissionssteuer wird für den Verkehrssektor hier als nicht praktikabel angesehen. Zu den verschiedenen Typen und Wirkungen von Umweltabgaben vgl. Klaus Georg Binder: Abgaben in der Umweltpolitik, in: Wirtschaftsstudium, 2002, Nr. 6, S. 836-843; sowie Karin Holm-Müller, Klaus W. Zimmermann: Einige Anmerkungen zur Internalisierungsstrategie mit dem produktorientierten Konzept der Pigousteuer, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, Jg. 25 (2002), Nr. 3, S. 415-420.

¹⁸ Die Kfz-Steuer ist inzwischen emissionsabhängig ausgestaltet, „um Innovationen der Automobilhersteller zu fördern.“ Vgl. Bundesfinanzministerium: Unsere Steuern von A bis Z, Berlin 2002, S. 73.

¹⁹ Zum Konzept der Ökosteuerreform vgl. Umweltbundesamt: Ökosteuer – sparen oder zahlen?, Berlin, November 2002, S. 3-31.

Mineralölverbrauch kann somit ein wichtiger Beitrag zum Klimaschutz geleistet werden.

Im Sinne eines ökologisch umgestalteten Steuersystems wäre es richtig und konsequent, sämtliche fossilen Energieträger nach ihren jeweiligen spezifischen CO₂-Emissionen zu besteuern. Mit bis zu 1500 Euro/Tonne CO₂ sind Kraftstoffe aber schon heute der mit Abstand am höchsten besteuerte Energieträger. Nimmt man allerdings das Kyoto-Basisjahr 1990 zum Maßstab, haben die einzelnen Sektoren bislang einen sehr unterschiedlichen Beitrag zum nationalen Klimaschutzziel erbracht. Als einziger Sektor hatte der Verkehr bis 1999 einen sogar noch in absoluten Größen steigenden Energieverbrauch. Aufgrund seiner trendmäßigen Entwicklung ist in der Kyoto-Verpflichtungsperiode vom Verkehrssektor ferner kein positiver Beitrag zum nationalen Klimaschutzziel zu erwarten²⁰. Im Hinblick auf das Doppel-Ziel Klimaschutz und Ökosteuererinnahmen ist es also durchaus nachvollziehbar, wenn der Steuergesetzgeber zunächst den relativ unelastischen Mineralölverbrauch als Ausgangsbasis und Schwerpunkt der Ökosteuer wählte und die Mineralölsteuersätze merklich erhöhte.

Obleich eine gesamtwirtschaftlich positive Beschäftigungswirkung der Ökosteuer nur schwer nachzuweisen sein dürfte, ist die Ökosteuer aus Sicht des Steuergesetzgebers bislang recht erfolgreich²¹: Im vergangenen Steuerjahr hat die Ökosteuer ein Aufkommen von rund 15 Mrd. Euro erbracht, wodurch um 1,5% niedrigere Rentenversicherungsbeiträge ermöglicht wurden. Das Mineralölsteueraufkommen konnte seit Einführung der Ökosteuer um rund 8 Mrd. Euro gesteigert werden. In der gleichen Zeit hat sich der Diesel-Konsum stabilisiert, während der Ottokraftstoff-Verbrauch um gut 10% rückläufig war. Schließlich lässt sich auch vor dem Hintergrund zunehmender Naturkatastrophen das Lenkungsziel der Ökosteuer politisch gut vermitteln²².

Zwischenbilanz

Neben der Erzielung von Einnahmen sollen mit der Mineralölsteuer vor allem Lenkungsziele verfolgt werden. Während die Mineralölsteuer ihre Fiskalaufgabe hervorragend erfüllt hat, sind ihre Lenkungser-

folge – bis auf erste Ansätze bei der Ökosteuer – eher bescheiden. Das konnte der Fiskalpolitik eigentlich nur recht sein.

Sämtliche Lenkungsziele der Mineralölsteuer sind darauf gerichtet, den Verbrauch von Mineralöl zu reduzieren. Das gilt aufgrund des engen Zusammenhangs zwischen Kraftstoffverbrauch und CO₂-Emissionen für die Ökosteuer und das Klimaschutzziel in besonderem Maße. Je mehr der Lenkungsziel der Ökosteuer erreicht wird, desto geringer wird das Mineralölsteueraufkommen. Dabei ist es gerade das Ziel der ökologischen Steuerreform gewesen, durch eine Anhebung der Mineralölsteuer Mehreinnahmen zu erzielen, die dann zur Senkung der Rentenversicherungsbeiträge verwendet werden. Zwischen dem Zweck der Einnahmenerzielung und dem Lenkungsziel besteht grundsätzlich also ein Zielkonflikt²³.

Die Erwartungen an die künftige Entwicklung des Mineralölsteueraufkommens bleiben indes optimistisch²⁴. Bemängeln angebliche Lenkungsziele wieder einmal nur eine fiskalische Absicht? Oder entfaltet die Mineralölsteuer bei der inzwischen erreichten absoluten Abgabenhöhe und angesichts der Disproportion zwischen Vor- und Nachsteuerpreisen doch eine spürbare Lenkungswirkung? Dahinter steht nichts anderes als die Frage nach der Reagibilität der Bemessungsgrundlage der Mineralölsteuer. Zur Beantwortung dieser Frage reicht es nicht aus, die Mineralölsteuer im Aggregat zu betrachten und vergangene Trends fortzuschreiben. Ob bzw. in welchem Umfang Einspar-, Substitutions- und Ausweichreaktionen sich auf das Mineralölsteueraufkommen auswirken, kann am besten durch eine genauere Betrachtung des steuereffizienten Kraftstoffmarktes und seiner Substitute beurteilt werden.

Verbrauchsrückgänge im Kraftstoffmarkt

Der Mineralölverbrauch in Deutschland bewegt sich trotz immer höherer Mineralölsteuersätze seit etwa zwei Jahrzehnten auf einem konstant hohen Niveau. Das gilt insbesondere für Kraftstoffe, das am stärk-

²³ Zu den Steuerzwecken vgl. Stefan Homburg: Allgemeine Steuerlehre, München 2000, 2. Aufl., S. 5-8.

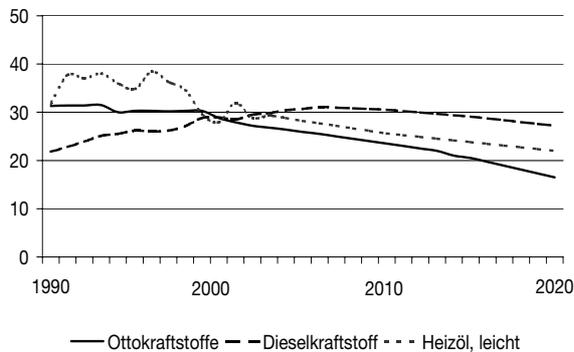
²⁴ Die Frage der Dauerertragsfähigkeit von Energiesteuern wurde vor allem im Zusammenhang mit der ökologischen Steuerreform kontrovers diskutiert. Vgl. z.B. Gebhard Kirchgässner: Ökologische Steuerreform: Utopie oder realistische Alternative, in: Gerold Krause-Jungk (Hrsg.): Steuersysteme der Zukunft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 256, Berlin 1997, S. 304-307; sowie Klaus W. Zimmermann: Ökologische Steuerreform: Das „Wunder“ der doppelten Dividende, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997), Nr. 12, S. 705 f. Für eine vorläufige Bewertung der Entwicklung des Mineralölsteueraufkommens im Rahmen der ökologischen Steuerreform vgl. Bundesfinanzministerium: Vereinbarkeit von Lenkungsbesteuerung mit der Tragfähigkeit der Finanzpolitik, in: Monatsbericht, 2002, Nr. 4, S. 75.

²⁰ Zur Entwicklung der CO₂-Emissionen im Verkehrssektor vgl. Marcus Stronzik, Georg Bühler, Udo Lambrecht: Ansatzpunkte für einen Emissionshandel im Verkehrssektor, in: Zeitschrift für Energiewirtschaft, Jg. 26 (2002), S. 194-197; sowie Rainer Hopf, Ulrich Voigt: Nachhaltige Verkehrsentwicklung erfordert verstärktes Handeln, in: DIW-Wochenbericht, 2002, Nr. 47, S. 822.

²¹ Vgl. Bundesfinanzministerium: Die ökologische Steuerreform ist effektiver Umweltschutz, Berlin, Dezember 2002, S. 10-13.

²² Vgl. Münchener Rück: Jahresrückblick Naturkatastrophen 2002, München 2003, S. 12-15.

Abbildung 3
Mineralölverbrauchsprognose 2003 - 2020
 (in Mill. t)



Quelle: DEA Mineraloel AG, Mineralölwirtschaftsverband.

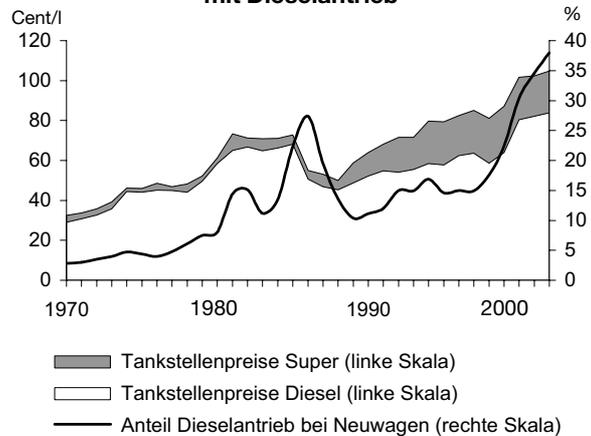
ten besteuerte, aus Sicht des Fiskus ertragreichste Produktensegment. Es trifft weniger für den schwankenden Heizöl-Verbrauch, der inzwischen deutlich rückläufig ist, zu; diese Entwicklung konnte aber durch die Besteuerung des alternativen Brennstoffes Erdgas ausgeglichen werden.

Die stabilen Trends beim Kraftstoffverbrauch - zusammen mit dem wachsenden Fahrzeugbestand, zunehmenden Gesamtfahrleistungen sowie einschlägigen Verkehrsprognosen - verleiten dazu, auch für die künftige Mineralölsteuerpolitik eine ähnliche Entwicklung zu unterstellen. Bei genauerer Betrachtung der Mineralölverbrauchsdaten zeigt sich jedoch eine im Trend sinkende Einkommenselastizität der Mineralölnachfrage. Mineralöl hat sich von einem superioren Gut in den frühen 60er Jahren zu einem normalen Gut in den 70er Jahren und schließlich einem inferioren Gut in den 80er Jahren gewandelt. Mittlerweile sinkt der Kraftstoffkonsum des Straßenverkehrs sogar absolut. Um in einer wachsenden und inflationierenden Wirtschaft eine bestimmte Ergiebigkeit der Mineralölsteuer sicherzustellen, muss der Fiskus also immer häufiger und immer stärker nachsteuern.

Untersucht man den Mineralölmarkt ferner nach Produktensegmenten, erweist sich die Mineralölnachfrage inzwischen als gar nicht mehr so preisunelastisch wie lange Zeit geglaubt (vgl. Abbildung 3). Der Benzinabsatz war 2002 im vierten Jahr in Folge rückläufig. Hohe Mineralölsteuern auf Motorenbenzin veranlassen die Verbraucher einerseits in immer sparsamere Neufahrzeuge zu investieren sowie ihre Fahrleistungen zu reduzieren²⁵. Andererseits nimmt der Anteil von benzingetriebenen Fahrzeugen bei Neuwagen deutlich zu Gunsten von Dieselfahrzeugen ab.

Abbildung 4 weist auf eindeutig positive Kreuzpreiselastizitäten hin: Moderne Dieselmotoren haben nicht

Abbildung 4
Kraftstoffpreise und PKW-Neuzulassungen mit Dieselantrieb



Quelle: Kraftfahrtbundesamt, Mineralölwirtschaftsverband.

nur hinsichtlich ihrer Attraktivität mit Ottomotoren gleichgezogen, sie sind auch noch wesentlich sparsamer als Ottomotoren. Steigen die Ottokraftstoffpreise so stark wie zuletzt, erhöht sich auch der Anreiz, mit Hilfe eines sparsameren Diesel-Aggregates den Kraftstoffverbrauch zu reduzieren. Die zunehmende Preisdifferenz zwischen Otto- und Diesekraftstoff, die wiederum in erster Linie steuerlich bedingt ist, verstärkt diesen Einsparanreiz noch zusätzlich. Ein höherer Diesel-Anteil bei den Pkw-Neuzulassungen führt langfristig auch zu einem deutlich niedrigeren Anteil von Pkw mit Ottomotor im Fahrzeugbestand. Mit einem Bestandsanteil von nur 15,7% Diesel-Pkw hat Deutschland sowohl im internationalen Vergleich als auch gegenüber den jüngeren Diesel-Neuzulassungsanteilen noch erheblichen Nachholbedarf und damit entsprechendes Einsparpotenzial beim Ottokraftstoffverbrauch.

Der Ende der 90er Jahre eingeleitete Rückgang im Verbrauch von Ottokraftstoff, dem am höchsten besteuerten Mineralölprodukt, ist kein vorübergehendes, sondern ein dauerhaftes Phänomen. Insgesamt wird bis 2020 ein drastischer Verbrauchsrückgang von etwa 40% erwartet²⁶. Das entspricht einem Steuerausfall von rund 9 Mrd. Euro zu heutigen Preisen; das ist mehr als ein Fünftel des derzeitigen Mineralölsteueraufkommens. Davon kann nur der durch Benzin/Diesel-Substitution bewirkte, nicht aber der einsparbedingte

²⁵ Vgl. Heilwig Rieke: Fahrleistungen und Kraftstoffverbrauch im Straßenverkehr, in: DIW-Wochenbericht Nr. 51-52, Jg. 69, 2002, S. 881-889.

²⁶ Zur Entwicklung des mittelfristigen Mineralölverbrauchs vgl. DEA Mineraloel AG: Prognose des Mineralölverbrauchs in Deutschland 2001-2020, Hamburg 2001; sowie Mineralölwirtschaftsverband: Mineralöl bleibt langfristig wichtigster Energieträger, MWV-Prognose 2020 für die Bundesrepublik Deutschland, Hamburg, 28. Mai 2003.

Steuerrückgang ausgeglichen werden, und das auch nur zu einem geringeren Anteil.

Dagegen wird die Entwicklung des Dieselverbrauchs aus fiskalischer Sicht günstiger verlaufen. Die große Masse des Dieselabsatzes wird heute und auch künftig vom Straßengüterverkehr getragen. Im Gegensatz zum Personenverkehr werden die Fahrleistungen des Güterkraftverkehrs auch weiterhin deutlich wachsen und Einsparanstrengungen zunächst überkompensieren. Der Dieselverbrauch wird folglich noch zunehmen und bis 2020 lediglich leicht, um 5%, zurückgehen. Beim zweitergiebigsten Mineralölprodukt kommt es aufgrund der erwarteten Verbrauchsentwicklung also nur vorübergehend zu einem leichten Anstieg der Mineralölsteuereinnahmen; langfristig ist auch hier mit einem Steuerverlust – zu heutigen Preisen und Steuersätzen in Höhe von etwa 750 Mill. Euro – zu rechnen.

Die obige Verbrauchsprognose stellt nichts anderes als ein Status-quo-Szenario dar. Es schreibt die bisherigen Trends fort und berücksichtigt dabei die bestehende sowie die bei Prognoseerstellung noch voraussehbare Gesetzgebung. Die aktuelle Klimapolitik – und damit auch die Energiepolitik – ist in erster Linie auf die Erreichung der deutschen EU-Burden-Sharing-Zusage gerichtet. Danach soll Deutschland seine Kyoto-Gas-Emissionen im Zeitraum von 1990 bis 2008/12 um 21% mindern. In der Zwischenzeit werden jedoch weit anspruchsvollere Klimaschutzziele gefordert: So könnte sich die Bundesregierung vorstellen, ihre Kyoto-Gas-Emissionen bis 2020 sogar um 40% zu senken, wenn die EU ihre gleichzeitig um 30% reduziert²⁷. Von der wissenschaftlichen Politikberatung wurden in jüngerer Zeit bereits Langfristszenarien einer nachhaltigen Energieversorgung bzw. Verkehrsentwicklung vorgelegt, die Strategien einer 80%igen Reduktion der CO₂-Emissionen diskutieren²⁸.

Um diesen anspruchsvollen Klimaschutzziele näher zu kommen, wären massive Einsparungen beim Mineralölverbrauch sowie aus CO₂-Gründen eine weitgehende Verdrängung von heute hoch besteuertem Benzin erforderlich²⁹. Zentrales Instrument zur nachfrageseitigen Beeinflussung des Kraftstoffverbrauchs ist und bleibt eine lenkend eingesetzte Mineralölsteuer. Es ist jedoch mehr als fraglich, ob Steuersatzerhöhun-

gen noch lange den Rückgang der Verbrauchsmengen bei den Mineralölsteuereinnahmen kompensieren können, oder, ob nicht vielmehr schon bald die durch das steuerwirtschaftliche Ertragsgesetz bestimmte Ergiebigkeitsgrenze erreicht wird³⁰.

Ausweichreaktionen: Tanktourismus

Die fiskalische Ergiebigkeit der Mineralölsteuer wird jedoch nicht nur durch klima- und umweltpolitisch gewollte Einspareffekte, sondern verstärkt auch durch sämtlichen Steuerzwecken zuwiderlaufende Ausweichreaktionen beeinträchtigt. Obwohl die Vorsteuer-Preise für Kraftstoffe in Deutschland vergleichsweise niedrig sind, gehören die Tankstellenabgabepreise hierzulande inzwischen zu den höchsten in Europa³¹. Um die Belastungen durch die deutsche Mineralölsteuer zu reduzieren, tanken inländische Verbraucher und tankt vor allem der Transitverkehr verstärkt im benachbarten Ausland. Die Entfernungen, zu denen es sich für die inländischen Verbraucher lohnt im Ausland zu tanken, werden mit zunehmendem Preisgefälle immer größer. Das Phänomen Tanktourismus breitet sich immer weiter ins Inland aus³². Der eigentliche Lenkungs Zweck wird durch zusätzliches Verkehrsaufkommen zumindest teilweise kompensiert.

Wie hoch letztendlich die Mineralölsteuerverluste für den Bund sind, lässt sich mit Sicherheit kaum sagen. Immerhin erlaubt es aber das Beispiel Luxemburg, die Dimension des Problems aufzuzeigen. Luxemburg liegt direkt an der Grenze zum deutschen Steuergebiet, besitzt ein ähnliches Einkommens- und Motorisierungsniveau, und weist ein großes Tankstellenpreisgefälle vor allem zu Deutschland auf. Außerdem ist Luxemburg ein sehr kleines Land, aus dessen Mineralölstatistik sich die Auswirkungen des Tanktourismus sehr gut ablesen lassen.

Der Pro-Kopf-Verbrauch an Mineralöl und Benzin ist in Luxemburg etwa viermal so hoch wie in Deutschland³³. Tatsächlich verbraucht ein Luxemburger aber kaum mehr Mineralöl als ein Deutscher. So geht den umliegenden Ländern – vor allem aber Deutschland – das Mineralölsteueraufkommen von einvierthel

²⁷ Vgl. Bundesregierung: Jahreswirtschaftsbericht 2003, Allianz für Erneuerung – Reformen gemeinsam voranbringen, Bundestags-Drucksache Nr. 15/372, Ziff. 83; sowie das zugehörige 40%-Reduktionsszenario in Bundeswirtschaftsministerium: Nachhaltige Energieversorgung, Nachhaltige Energiepolitik für eine zukunftsfähige Energieversorgung, Energiebericht, Berlin, Oktober 2001, S. 38-52.

²⁸ Vgl. Umweltbundesamt: Dauerhaft umweltgerechter Verkehr, Berlin, Juli 2001; sowie Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie/DLR, Institut für Thermodynamik: Langfristszenarien für eine nachhaltige Energienutzung in Deutschland, Berlin, Juni 2002.

²⁹ Im Nachhaltigkeitsszenario 2020 des Sachstandsberichts des Büros für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag: Maßnahmen für eine nachhaltige Energieversorgung im Bereich Mobilität, Berlin 2002, S. 93, wird ein Rückgang der Ottokraftstoffnachfrage von 63% angenommen.

³⁰ Zu den Grenzen der Besteuerung vgl. Kurt Reding, Walter Müller, a.a.O., S. 567-578.

³¹ Vgl. EU-Kommission: Öl Bulletin, Nr. 1164, Brüssel, 26. Mai 2003.

³² Der Bundestag hat sich in der vergangenen Legislaturperiode wiederholt mit der Problematik des zunehmenden Tanktourismus befasst. Vgl. dazu die Bundestags-Drucksachen Nrn. 14/2855, 14/4213, 14/6394, 14/8084 sowie 14/8970.

Millionen Verbrauchern verloren. Stellt man Einkommens- und Substitutionseffekte in Rechnung, kann man immer noch von einem Aufkommensverlust für eine Millionen Verbraucher ausgehen. Das entspricht bei deutschen Mineralölsteuersätzen einer Summe von rund ½ Mrd. Euro.

Andere Nachbarstaaten weisen zwar nicht ganz so starke Preisdifferenzen zu Deutschland auf; die große Mehrzahl hat jedoch inzwischen ein deutlich niedrigeres Preisniveau und vor allem längere gemeinsame Grenzen zu Deutschland. Von Mineralölsteuerverlusten deutlich im einstelligen Milliardenbereich ist somit auszugehen. Zu den Rückgängen im Tank-Geschäft kommen Einbußen beim Shop-Umsatz und damit weitere Steuerverluste³⁴. Jede weitere Erhöhung der Ökosteuern – ohne Angleichung der Mindeststeuersätze auf deutlich höherem Niveau – würde die direkten und indirekten Auswirkungen des Tanktourismus noch weiter verschärfen.

Erosion der Steuerbemessungsgrundlage

Die Steuerbemessungsgrundlage schrumpft aber nicht nur auf Grund von Einspareffekten und Ausweichreaktionen. Mittelfristig wird es durch vermehrten Einsatz alternativer Kraftstoffe zu einer zunehmenden Mineralölsubstitution kommen - mit entsprechend spürbaren Folgen für die Mineralölsteuereinnahmen.

Hier wird vor allem der Verwendung von Kraftstoffen auf Basis von nachwachsenden Rohstoffen (Biokraftstoffen) verstärkt Bedeutung zugemessen. So werden in einer gerade veröffentlichten EU-Richtlinie zur Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen erstmals konkrete Ziele hinsichtlich des quantitativen Einsatzes von Biokraftstoffen festgelegt. Danach soll für Biokraftstoffe bis 2005 ein Marktanteil von 2% erreicht werden und eine stufenweise Erhöhung dieses Anteils bis 2010 auf fast 6% erfolgen. Weiter gehende Schritte zu einem späteren Zeitpunkt, einschließlich verbindlicher Ziele, behält sich die EU-Kommission nach der neuen Richtlinie vor³⁵.

Ein wesentlicher Schritt in Richtung eines verstärkten Einsatzes von Biokraftstoffen wurde mit der Änderung des Mineralölsteuergesetzes vom 23. Juli 2002 getan. Damit sind zunächst bis zum 31. Dezember 2008 alle biogenen Kraftstoffe sowie Mischkraftstoffe entsprechend ihren jeweiligen biogenen Anteilen

vollständig von der Mineralölsteuer befreit. Geht man einmal von einer vollständigen Marktpenetration mit Mischkraftstoffen entsprechend geplanter oder bestehender EU-Kraftstoffnormen von 95:5 aus, errechnen sich bei den derzeit geltenden Mineralölsteuersätzen theoretische Steuermindereinnahmen von jährlich gut 2 Mrd. Euro³⁶. Werden darüber hinaus reine Biokraftstoffe wie etwa Biodiesel eingesetzt, könnte der Steuerausfall noch höher sein.

Die Verlängerung der Steuerermäßigung für Erdgas als Kraftstoff bis zum 31.12.2020 dürfte zu einer zusätzlichen Erosion der Bemessungsgrundlage für die Mineralölsteuer führen. Erdgas stellt im Kraftstoffbereich zwar noch keine ernsthafte Alternative zu herkömmlichen Kraftstoffen dar. Dies kann sich jedoch mittelfristig ändern: Bis 2006 soll mit 1000 zusätzlichen Stationen der Ausbau eines flächendeckenden Erdgastankstellennetzes durch die Gaswirtschaft erfolgen. Parallel dazu soll sich der Bestand an Erdgasfahrzeugen bis 2010 auf etwa eine halbe Million erhöhen³⁷. Legt man heutige Fahr- und Verbrauchsleistungen sowie Steuersatz-Differenzen zu Grunde, würden 500 000 Erdgas-getriebene Pkw zu weiteren Steuerausfällen von etwa 250 Mill. Euro führen³⁸.

Der Weg in die CO₂-freie Wasserstoff-Wirtschaft mit regenerativ betriebenen Brennstoffzellen dauert wohl länger als noch vor wenigen Jahren erwartet. Auf dem Weg dorthin hat die EU-Kommission aber schon einmal ein Zwischenziel gesetzt: bis zum Jahre 2020 strebt sie eine 20%ige Substitution herkömmlicher Kraftstoffe durch alternative Kraftstoffe an³⁹. Die von ihr geforderten steuerlichen Maßnahmen zur Umsetzung dieses Zieles würden die Bemessungsgrundlage für die Mineralölsteuer noch weiter erodieren⁴⁰.

Handlungsoptionen der Steuerpolitik

Mittelfristig droht dem Fiskus also mindestens ein Viertel, wenn nicht gar ein Drittel der Mineralölsteu-

³³ Vgl. ARAL: Verkehrstaschenbuch 2002/03, Bochum 2002, S. 351-354.

³⁴ Dies dürfte vor allem die Einkommensteuer betreffen, da die höchsten Verdiensteile nicht im Tank-, sondern im Shop-Geschäft erzielt werden. Vgl. Bundesverband Tankstellen und Gewerbliche Autowäsche Deutschland: Jahresbericht 2001, Minden 2002, S. 38.

³⁵ Vgl. EU-Kommission: Art. 3 Absatz 1 sowie Art. 4 Absatz 2, Richtlinie 2003/30 EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Mai zur Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen oder anderen erneuerbaren Kraftstoffen im Verkehrssektor, in: Amtsblatt der Europäischen Union, L 123/42-46, 17. Mai 2003.

³⁶ Der Gesetzgeber rechnet dagegen mit jährlichen Mindereinnahmen bei der Mineralölsteuer von nur 165 Mill. Euro. Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Mineralölsteuergesetzes: Deutscher Bundestag, Drucksache 14/9265, S. 2.

³⁷ Vgl. Jürgen Lenz: Mittelfristig zunehmende Akzeptanz, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Jg. 52 (2002), Nr. 12, S. 838-839.

³⁸ Der Steuergesetzgeber rechnet hier mit einem Steuerausfall von wenigstens 6 Mill. Euro jährlich ab 2010. Vgl. Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen: Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der ökologischen Steuerreform, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/21, S. 3. Ein so geringer Minderbetrag wäre aber letztendlich gleichbedeutend mit dem völligen Scheitern der Initiative Erdgasfahrzeug.

ereinnahmen wegzubrechen. Welche Handlungsoptionen ergeben sich für die Bundesregierung, wenn sie die fiskalische Ergiebigkeit der Mineralölsteuer erhalten will, ohne dabei ihre klimapolitischen Zielsetzungen aus den Augen zu verlieren?

Zunächst besteht die Option einer weiteren Erhöhung der Mineralölsteuersätze. Um die mengenbedingte Steuerminderung aus dem Verbrauch von Ottokraftstoffen auszugleichen, müsste der Steuergesetzgeber diesen beispielsweise bis 2020 mit zusätzlichen 2,5-3 Cent/L pro Jahr belasten. Dies würde aber gewiss in noch stärkerem Maße technischen Fortschritt und Einsparanstrengungen anreizen sowie Ausweichreaktionen hervorrufen. Ein am Klimaschutz orientierter Gesetzgeber würde daher auf gezieltere preispolitische Maßnahmen gegen den überproportional wachsenden Straßengüter- und Flugverkehr setzen.

Um dem Straßengüterverkehr Anreize zur Energieeinsparung zu geben, könnte der Steuergesetzgeber den Mineralölsteuersatz für Dieselkraftstoff auf das Niveau für Ottokraftstoff anheben. Dies würde allerdings nicht nur verstärkte Ausweichreaktionen insbesondere des Transitverkehrs hervorrufen. Auf Grund der scharfen Konkurrenz im europäischen Transportgewerbe wären für das einheimische Speditionsgewerbe zudem entsprechende Kompensationen erforderlich. Insofern käme für die Dieselbesteuerung nur ein europäischer Ansatz in Frage; die in aktuellen EU-Legislationsvorhaben vorgesehenen Mindest- und Richtsätze lassen jedoch hier keinen Spielraum nach oben⁴¹. Die Angleichung allein der Steuersätze für nicht-gewerblichen Diesel wäre, bei einem Pkw-Anteil am Dieselverbrauch von gut einem Viertel, weder ausreichend ergiebig, noch wäre sie steuertechnisch ohne Aufwand zu realisieren.

Weiterhin könnte man Flugkraftstoffe besteuern. Flugturbinenkraftstoff ist immerhin das Mineralölprodukt, bei dem in den nächsten Jahren das höchste Absatzwachstum erwartet wird. Noch ist der Flugverkehr von der Mineralölsteuer befreit⁴². Die Einführung einer

Kerosinabgabe – dann allerdings auf europäischer Ebene – könnte ein Weg sein, die Bemessungsgrundlage für die Mineralölsteuer zu verbreitern⁴³. Allerdings würden auf Grund der geringen absoluten Volumina selbst noch so große Zuwächse beim Kerosinabsatz die zu erwartenden Einbrüche bei dem hoch besteuerten Produkt Ottokraftstoff auch nicht annähernd wett machen.

Die fiskalpolitischen Handlungsmöglichkeiten im Mineralölverbrauchssektor sind stark eingeschränkt. Schon mittelfristig wird dem Steuergesetzgeber also gar nichts anderes übrig bleiben, als nach anderen Abgabenobjekten Ausschau zu halten bzw. die Energiebesteuerung auf eine breitere Basis zu stellen.

Fazit

Auch wenn die politökonomischen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Mineralölsteuerpolitik im Rahmen der Ökosteuerreform verbessert werden konnten, steht die Fiskalpolitik vor einem Dilemma: Das Erreichen gerade der anspruchsvollen klimapolitischen Zielsetzungen verlangt auch vom Verkehrssektor einen seiner Bedeutung angemessenen Beitrag. Dieser könnte über die Mineralölsteuer sichergestellt werden. Auf den ersten Blick scheint auch der Erhalt der Ergiebigkeit der Mineralölsteuer ein weiteres Anziehen der Steuerschraube zu erfordern. Auf Dauer würden weitere Mineralöl- bzw. Ökosteuererhöhungen aber zu einem eher noch schnelleren Umkippen der Mineralölsteuer als ohnehin schon zu erwarten führen. Dabei bedürfen die heutigen Finanzierungsaufgaben der Mineralölsteuer – Verkehrsinfrastruktur und Rentenversicherung – immer größerer Finanzmittel.

Der Mineralölverbrauch wird zwar langsamer abnehmen, als er einst zugenommen hat. Die Mineralölsteuer wird insofern auch nicht von heute auf morgen zum Auslaufmodell. Gleichwohl ist der Mineralölverbrauch keine hinreichend stabile Steuerbasis, auf die sich der Steuerstaat dauerhaft stützen kann. In dem Maße, wie der Übergang in eine CO₂-freie Energieversorgung voranschreitet, ist aber auch eine allgemeine Energiesteuer nicht mehr besonders zu rechtfertigen. Zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur kommt vor allem eine äquivalenzorientierte Verkehrs- oder Mobilitätsabgabe in Betracht. Das Ageing-Problem muss über eine nachhaltige Rentenreform und über das allgemeine Budget gelöst werden.

⁴² Vgl. § 4 Abs. 1 Mineralölsteuer-Gesetz.

⁴³ Zu entsprechenden Überlegungen auf EU-Ebene vgl. EU-Kommission: Mitteilung zur Besteuerung von Flugkraftstoff, Brüssel, 2. März 2000, KOM (2000) 110, endgültig.

³⁹ Vgl. EU-Commission: Towards a European strategy for the security of energy supply, a.a.O., S. 12 und 91.

⁴⁰ Vgl. EU-Kommission: Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft, a.a.O., S. 88 f.

⁴¹ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 92/81/EWG und der Richtlinie 92/82/EWG zur Schaffung einer Sonderregelung für die Besteuerung von Dieselkraftstoff für gewerbliche Zwecke und zur Annäherung der Verbrauchsteuern auf Benzin und Dieselkraftstoff, KOM (2002) 410 endgültig, Art. 2; sowie Council of the European Union: Proposal for a Council Directive restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity, Brüssel, 25. November 2002, Annex 1.