



Bericht zum GSV Forum: „Wie sieht eine ökologisch und verkehrspolitisch sinnvolle Kfz-Besteuerung aus?“

Regelmäßig gibt es Überlegungen, einzelne Kfz-Steuern zu erhöhen, oft werden dafür ökologische Gründe genannt. Aus Sicht der GSV benötigt es jedoch eine generelle, größere und umfassendere Reform der Kfz-Besteuerung. Daher wurde im Rahmen dieses GSV-Forums diskutiert, wie eine ökologisch und verkehrspolitisch sinnvolle Kfz-Besteuerung aussehen könnte und welche Ansatzpunkte bestehen.

Verkehr ist eine wichtige Steuerquelle

Bevor über das Thema aus unterschiedlichen Blickwinkeln diskutiert wird, zeigt Angela Köppl, WIFO, in Ihrem Impulsstatement die derzeitigen Fakten zu Umweltsteuern im Verkehrsbereich sowie Umweltsteuern insgesamt auf. Nach OECD/EU-Definition gibt es vier Kategorien von Umweltsteuern: Umweltverschmutzungssteuern (56 Mio. €), Verkehrssteuern wie die Normverbrauchsabgabe (NoVA), motorbezogene Versicherungssteuer und Kfz-Steuer (2,9 Mrd. €), Energiesteuern wie Mineralölsteuer (5,1 Mrd. €) und Ressourcensteuern (678 Mio. €). Der Anteil der gesamten Umweltsteuern am BIP nominell und an den Steuereinnahmen ist in den letzten Jahren tendenziell rückläufig. Der Verkehr verursacht unbestritten Emissionen, weshalb mit Umweltsteuern grundsätzlich Lenkungswirkungen in Richtung sauberer Kraftfahrzeuge angestrebt werden. Außerdem habe die „Umwelt auch einen Preis“, gemeint ist hier die Internalisierung externer Kosten. Beim PKW werden der Kauf (NoVA), der Besitz (motorbezogene Versicherungssteuer) und die Nutzung (Mineralölsteuer) besteuert, zusätzlich fällt auf Autobahnen Maut an. Beim LKW entfällt die Steuer beim Kauf, während Besitz und Nutzung ebenfalls besteuert werden bzw. LKW-Maut anfällt. An der Entwicklung von Steuern und Abgaben im PKW-Verkehr ist ersichtlich, dass die Einnahmen aus der NoVA rückläufig sind und die motorbezogene Versicherungssteuer an Bedeutung gewinnt. Köppl: „Die Einnahmen aus der fahrleistungsunabhängigen motorbezogenen Versicherungssteuer für PKW übertreffen mit knapp 2,2 Mrd. Euro im Jahr 2015 mittlerweile die Schätzung der Pkw-Mineralölsteuereinnahmen.“ Zu den Steuereinnahmen aus dem Verkehr tragen PKW-bezogene Steuern und Abgaben ca. fünf Mrd. Euro und LKW-bezogene Steuern und Abgaben etwa drei Mrd. Euro bei. Insgesamt machen Umweltsteuern und Abgaben im Verkehr somit ca. acht Mrd. Euro aus.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Steuereingänge, Mio. Euro						
Ausschließliche und gemeinschaftliche Bundesabgaben						
Mineralölsteuer	3.854	4.213	4.181	4.166	4.135	4.218
Kfz-Steuer	70	59	45	48	52	49
Kfz-Zulassungssteuer ⁵⁾	158	168	177	175	173	174
Motorbezogene Versicherungssteuer	1.554	1.662	1.728	1.782	2.126	2.182
Normverbrauchsabgabe (NOVA)	452	481	507	457	438	395
Ökologisch relevante Verkehrsabgaben	1.512	1.561	1.622	1.687	1.825	1.859
Sondermaut ⁴⁾	124	131	136	147	155	157
LKW-Maut	1.031	1.062	1.103	1.134	1.242	1.253
Vignette	357	368	383	406	428	449

⁴⁾ Ab 2004: Nur Fahrzeuge mit einem Gesamtgewicht bis 3,5t.

⁵⁾ Werte aus der VGR. Nach Revision der Daten von Statistik Austria im Ökosteuerbericht liegen die Werte um ~ 100 Mio. € höher; 2008 bei 144 Mio. €.

Entwicklung Steuern und Abgaben im Verkehr (Quelle: WIFO-Datenbank, Asfinag).

Bei neu zugelassenen PKW gehen die CO₂-Emissionen in den letzten Jahren tendenziell zurück, was sich unter anderem auch in einem Rückgang der CO₂ abhängigen NoVA Einnahmen niederschlägt. Köppl ergänzt aber: „Dass die NoVA bestimmend für den Emissionsrückgang ist, kann man aus den Zahlen jedoch nicht ableiten. Im Zulassungsschein steht zudem nicht, was tatsächlich emittiert wird.“

Im EU-Vergleich belegt Österreich beim Steuersatz auf Benzin den 17. Platz, im Fall von Diesel ist es der 16. Platz. Köppl: „Die Besteuerung von Treibstoffen ist kein Paradebeispiel von Harmonisierungsbestrebungen in der EU.“ Das WIFO hat dieses Jahr auch eine Studie „Umweltschädliche Subventionen in Österreich“ im Auftrag des Klima- und Energiefonds veröffentlicht, bei der ein Gesamtvolumen von 3,8 – 4,7 Mrd. € an umweltschädlichen Subventionen – davon 2 Mrd. im Verkehrssektor – identifiziert wurden. Köppl: „Die Spreizung ergibt sich zum Teil aus unterschiedlichen Annahmen für die Abschätzungen, wenn Daten nur mangelhaft zur Verfügung stehen. Es ging in dieser Studie um eine Bestandsaufnahme, es sind keine Reformvorschläge ausgearbeitet worden.“ Identifiziert wurde im Bereich Verkehr u.a. die Dieselbegünstigung mit 640 Mio. € und Pendlerpauschale mit 560 Mio. €.

Zusammenfassend seien Steuern und Abgaben im Verkehrsbereich eine wichtige Einnahmequelle. Bezüglich der Lenkungswirkung geht Köppl von einer höheren Wirkung bei Steuern auf Kauf und Nutzung im Vergleich zu jenen auf Besitz aus. Das Potential für eine grundlegende ökologische Steuerreform sei definitiv vorhanden.

Flexsteuer verhindert niedrige Ölpreise

Franz Wirl, Uni Wien, ruft in seinem Eingangsstatement dazu auf, bei einer Reform der Verkehrssteuern auch die Schieflage in der Besteuerung zwischen Pkw und Lkw anzugehen. Wirl: „Die Straßenabnutzung ist von der Achslast abhängig. Der PKW „küst“ die Straße nur!“ Die Umweltkosten müssten daher für den Pkw im Verhältnis geringer sein. Der niedrigere Steuersatz auf Diesel wurde seinerzeit eingeführt, um die Menschen zur effizienteren Technologie zu bewegen. Der Idee, eine Flexsteuer einzuführen, also Steuererhöhung bei niedrigen Ölpreisen, Steuersenkung bei steigenden Ölpreisen, kann Wirl wenig abgewinnen: „Das ist ein aufgelegter Elfmeter für die Produzenten. Dann gibt es keinen niedrigen Ölpreis mehr.“

In der anschließenden Podiumsdiskussion hält Oliver Schmerold, ÖAMTC, fest, dass das von Frau Köppl erwähnte Steuer- und Abgabenaufkommen nicht vollständig sei. Der ÖAMTC hat 13 Milliarden Euro an verkehrsrelevanten Steuern und Abgaben identifiziert. Nicht erwähnt wurde aus Sicht von Schmerold die Mehrwertsteuer auf Fahrzeuge und Treibstoffe und streckenabhängige Mauten. Mit diesen Positionen käme man auch mit der WIFO-Rechnung auf 13 Milliarden Euro.

Köppl entgegnet, dass das WIFO die internationale Definition und offizielle Zahlen zu Umweltsteuern verwende. Die vom ÖAMTC zugerechnete Mehrwertsteuer gilt nicht als Umweltsteuer, die Sondermaturen hingegen sind in den Zahlen enthalten.

Einzelmaßnahmen wie Diesel-Erhöhung sind zu wenig

In einem Punkt waren sich die Experten auf dem Podium jedoch schnell einig: Eine ökologisch und verkehrspolitisch sinnvolle Reform der Kfz-Besteuerung erfordert ein Gesamtkonzept, nicht bloß Einzelmaßnahmen wie eine Erhöhung der Mineralölsteuer auf Diesel.

Dennoch polarisiert die Diesel-Erhöhung: Schmerold erwähnt, dass sich Menschen aus ökonomischen Gründen für den Diesel entschieden haben, jetzt könne der Diesel nicht einfach einseitig erhöht werden. Außerdem würde der Tanktourismus – immerhin Einnahmen von ca. 1 Mrd. € – von ausländischen Frächtern wegfallen. Jürgen Schneider, Umweltbundesamt, bekräftigt ebenfalls, dass es umfassenderer Maßnahmen bedarf, weil auch im Mobilitätsbereich ein Ausstieg aus der Nutzung fossiler Energieträger erforderlich ist. Laut Umweltbundesamt macht der Tanktourismus derzeit ca. ein Viertel des österreichischen Kraftstoffabsatzes aus und betrifft hauptsächlich den Güterverkehr. Diesen Tanktourismus allein zu eliminieren sei laut Schneider nicht zielführend, „es werde dann bloß woanders getankt.“

Köppl betont, dass sich die Ökologisierung des Kfz-Verkehrs nicht nur auf die Besteuerung beschränken dürfe, sondern auch andere Aspekte wie z.B. die Raumordnung miteinbezogen werden müssten.

Ist Autofahren in Österreich zu billig?

Schmerold verneint dies entschieden: Laut einer aktuellen Studie des ÖAMTC ist Österreich bei Automobilbesitz und -nutzung bereits heute das zweit teuerste Land in Europa. Nur Luxemburg – „die Tankstelle im europäischen Güterverkehr“ – nimmt hier noch mehr Geld ein.

Kerle hält fest, dass Österreich bei den Treibstoffpreisen im Mittelfeld liegt. In Deutschland und Italien sei das Tanken definitiv teurer. Man müsse jedoch das ganze Umfeld betrachten: „Österreich ist die Nummer 1 bei Besitzsteuern - wenn das Auto keinen Kilometer fährt, zahlen Österreicher die meisten Steuern in ganz Europa“. Die motorbezogene Versicherungssteuer stelle überhaupt ein Unikum in ganz Europa dar.

Mehr Besitz- als Nutzungssteuern?

Deutliche Skepsis zeigen die Experten bei der Frage, ob eine aufkommensneutrale Umschichtung von Kauf- und Besitzsteuern hin zu Nutzungssteuern realistisch ist. Schmerold würde so eine Ökologisierung zwar begrüßen, glaubt aber nicht, dass sich ein Finanzminister die gesicherten (weil fahrleistungsunabhängigen) Einnahmen aus der Kaufsteuer NoVA und der motorbezogenen Versicherungssteuer (zusammen 2,6 Mrd. Euro 2015) wird antasten lassen. Kerle dazu: „Es wird ja nicht über eine Umschichtung, sondern nur über eine Erhöhung diskutiert. Meine Erfahrung zeigt, dass beim Umschichten meistens der Finanzminister gewinnt!“ Und eine Aufkommensneutralität müsse nicht nur für den Finanzminister, sondern auch für den Verbraucher gewährleistet sein. Ein weiterer Punkt, der gegen geringere Besitzsteuern spricht, ist der damit einhergehende Anreiz, mehr Fahrzeuge zu kaufen, was politisch nicht erwünscht sei, informiert Schmerold.

Fossiler Ausstieg besiegelt

Schneider betont, dass mit den Beschlüssen des Pariser Klimapakts der Ausstieg aus fossiler Energie definitiv und unumkehrbar begonnen habe. Ziel muss ein hocheffizientes dekarbonisiertes Energiesystem sein. Schneider: „Wir müssen diesen Ausstieg aber möglichst sozial und wirtschaftlich verträglich gestalten. Mobilität ist schließlich ein Grundbedürfnis der Menschen.“

Kerle sagt, die Autoindustrie bekenne sich zu alternativen Antrieben und benötige diese auch, um die 2020 Ziele (95g CO₂ pro km) zu erreichen. Ab 2030 keinen Verbrennungsmotor mehr zu verkaufen,

sei aus heutiger Sicht nicht realistisch. Auch in weiterer Zukunft sei der ausschließliche Einsatz alternativer Antriebe ambitioniert: „Den Gesamtfahrzeugbestand, also nicht nur neu zugelassene, sondern auch alle Gebrauchtwagen bis 2050 auszutauschen und das nicht nur in Österreich, sondern global, wird schwierig“, so Kerle.

Schmerold ergänzt: „Unsere Umfragen zeigen, dass in den unteren bis mittleren Einkommensschichten ein neues und effizientes Kraftfahrzeug nicht mehr leistbar ist.“ Man müsse daher den Umstieg auch im Gebrauchtwagenmarkt prämiieren, für jede Euro-Emissions-Klasse, die übersprungen wird. Köppl bestätigt die Umfrage des ÖAMTC: „Die unteren Einkommensgruppen haben wenige und alte oder keine Autos.“ Vor allem in Wien zeige sich dieser Effekt besonders deutlich.

Wie liegt Österreich aktuell auf dem Weg zur Dekarbonisierung?

Hinsichtlich der Klima- und Energieziele 2020 befinde sich Österreich laut Schneider auf gutem Weg. Bis 2030 existieren jedoch ehrgeizigere Ziele. Schneider: „Bis dahin müssen die heutigen Emissionen um ein Viertel reduziert werden. Da bleibt noch viel zu tun.“ Technische Innovationen haben im Verkehr zwar Fortschritte bezüglich Umweltfreundlichkeit gebracht, diese wurden jedoch durch schwerere Fahrzeuge, leistungsstärkere Autos und geringeren Besetzungsgrad zunichte gemacht. Schneider: „Mit der Entwicklung der letzten Jahre sind die notwendigen Emissionsreduktionen jedenfalls nicht zu erreichen.“

Bei stärkerer Durchdringung alternativer Antriebe wird Förderung zurückgefahren

Zur Frage der Besteuerung von alternativen Antrieben, z.B. Elektrofahrzeugen, meint Schmerold, dass die anfänglichen Anreize und Vergünstigungen mit Sicherheit zurückgefahren werden, sobald eine gewisse Anzahl dieser Fahrzeuge erreicht ist: „Wenn der erwünschte Steuerungseffekt eintritt, gehen am Ende des Tages die Einnahmen des Finanzministers zurück und es kommen neue Steuern.“

Wirl sieht das genauso: „Das Elektroauto ist derzeit eine legale Möglichkeit, der Mineralölsteuer auszuweichen. Auch im Falle von Erdgas wissen die Menschen, wenn zu viele umsteigen, wird es wieder teurer.“

Bei der Umstellung auf E-Fahrzeuge müsse auch die Stromerzeugung letztlich komplett auf erneuerbare Energie umgestellt werden, um den gewünschten Ausstieg aus fossiler Energie zu erzielen. Franz Wirl, Universität Wien, erläutert dazu: „Die für die Stromerzeugung eingesetzte erneuerbare Energie ist bereits für existierende Anwendungen verbraucht. Daher benötigt jede zusätzliche Anwendung, wie z.B. ein Elektro-Fahrzeug, Strom aus kalorischen Kraftwerken.“

Schneider stimmt zu, dass hier Handlungsbedarf bestehe: Der nach Österreich importierte Strom aus unterschiedlichen Energiequellen steigt von Jahr zu Jahr an. Daher ist der Ausbau der heimischen Stromerzeugung aus erneuerbaren Quellen unumgänglich; dafür müssen im Ökostromgesetz entsprechende regulatorische Rahmenbedingungen geschaffen werden.

27.10.2016, WEINER