

Prof. Dr.-Ing. Christian Holz-Rau (TU Dortmund)

Folgenden Kolleginnen und Kollegen danke ich für die Unterstützung bei Kontrolle und Überarbeitung sowie der inhaltlichen Zustimmung:

Prof. Dr.-Ing. Bernhard Friedrich (TU Braunschweig), Prof. Dr.-Ing. Markus Friedrich (Universität Stuttgart), Prof. Dr.-Ing. Regine Gerike (TU Dresden), Prof. Dr.-Ing. Jürgen Gerlach (Universität Wuppertal), Prof. Dr.-Ing. Carsten Gertz (TU Hamburg-Harburg), Prof. Dr.-Ing. Felix Huber (Universität Wuppertal), Prof. Dr.-Ing. Tobias Kuhnimhof (RWTH Aachen), Prof. Dr.-Ing. Bert Leerkamp (Universität Wuppertal), Prof. Dr.-Ing. Wilko Manz (Universität Kaiserslautern), Prof. Dr.-Ing. Uwe Plank-Wiedenbeck (Bauhaus-Universität Weimar), Prof. Dr.-Ing. Ulrike Reutter (Universität Wuppertal), Prof. Dr. Oliver Schwedes (TU Berlin), Prof. Dr.-Ing. Carsten Sommer (Universität Kassel), Prof. Dr.-Ing. Dirk Wittowsky (Universität Duisburg Essen)

CO₂-Bepreisung und Entfernungspauschale – Die eingebildete Steuererhöhung

Im Verkehrsbereich soll das Instrument des CO₂-Preises finanzielle Anreize für ein verändertes Verkehrsverhalten (kürzere Wege z. B. in der Freizeit, mehr Fahrten mit Bus, Bahn oder Fahrrad statt mit dem Auto) und zum Kauf von Fahrzeugen mit geringeren CO₂-Emissionen setzen. Dazu muss der CO₂-Preis den Kraftstoff gegenüber dem heutigen Niveau spürbar verteuern. Entspricht die Preissteigerung dagegen der Inflation bzw. der Preissteigerung möglicher Alternativen, besteht kein ökonomischer Anreiz für Verhaltensänderungen. Wenn der Preis der Einkommensentwicklung folgt, sind die Anreize für Verhaltensänderungen äußerst gering und es gibt keinen Anlass für eine Kompensation, denn die Einkommen kompensieren bereits die steigenden Preise. Dieser Beitrag bildet die gemeinsame Stellungnahme von 15 Professorinnen und Professoren der Verkehrsplanung an deutschen Universitäten.

Das Klimakabinett vereinbarte die Einführung eines CO₂-Preises von 10 €/t CO₂ im Jahr 2021, der bis 2025 auf 35 €/t CO₂ steigen soll (Die Bundesregierung, 2019: 4). Dies wird von den meisten Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen als unzureichend kritisiert. Die ursprünglichen Vorschläge der Bundesumweltministerin auf Basis eines Gutachtens des DIW (2019) lagen um ein Vielfaches höher. *Politik und Medien sprechen von einer Erhöhung der Abgaben auf Benzin um 10 ct/l bis zum Jahr 2025. Dies ist aufgrund der Kostenstruktur des Benzinpreises falsch.*

1 Zusammensetzung des Benzinpreises

Der Benzinpreis¹ ergibt sich aus dem Produkteinstandspreis, den Deckungskosten der Unternehmen, der Energiesteuer sowie der Mehrwertsteuer (BMFi 2019). Im politischen Zugriff befinden sich die Steuersätze und eine CO₂-Bepreisung.

1.1 Die Energiesteuer

Die Energiesteuer ist eine fixe Steuer, die seit 2003 65,45 ct/l Benzin beträgt (ohne MwSt.). Bei der „fixen“ Energiesteuer findet, anders als bei prozentual festgelegten Steuersätzen, kein selbstständiger Inflationsausgleich statt. Durch die Inflation ist die Energiesteuer je Liter seit 2003 real um etwa 20 %

¹ Die folgenden Berechnungen beschränken sich auf den Benzinpreis, da dieser in der Diskussion im Vordergrund stand. Der Dieselpreis wird bei Umsetzung der bisherigen Beschlussfassung etwas stärker steigen als der Benzinpreis.

gesunken, gegenüber den Einkommen sogar um 26%.² Nach den aktuellen Entscheidungen bleibt die Energiesteuer nominal konstant und sinkt real (inflationbereinigt) bis 2025 um etwa 9 % bzw. 6,5 ct/l (einschl. MwSt.).

1.2 Der CO₂-Preis

Ab 2021 soll dieses Preisgefüge ergänzt werden durch die CO₂-Bepreisung, steigend von 10 €/t CO₂ im Jahr 2021 auf 35 €/t CO₂ im Jahr 2025. Für den Liter Benzin folgt aus dem CO₂-Preis von 35 €/t CO₂ ein nominaler Aufschlag von knapp 10 ct/l Benzin. Dies entspricht zu heutigen Preisen einem realen Aufschlag von 9,04 ct/l Benzin (einschl. MwSt., Umrechnung des CO₂-Preises von €/t auf ct/l anhand DIW 2019: 5).

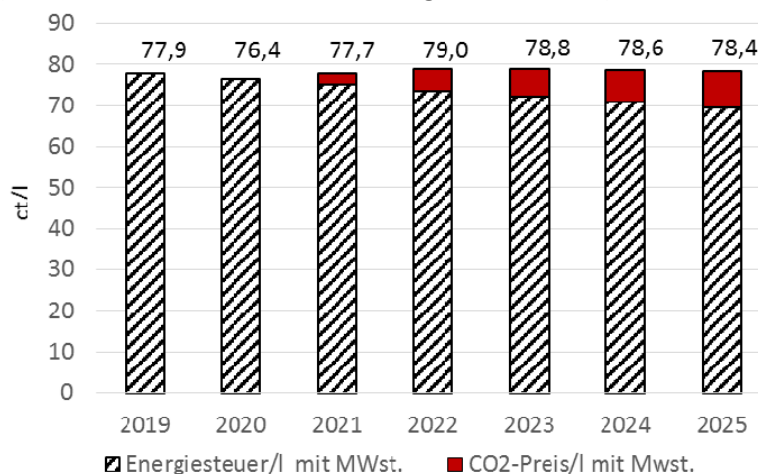
1.3 Energiesteuer plus CO₂-Preis – eine Bilanz

Nachfragerrelevant ist dabei nicht die Zusammensetzung der Belastung, sondern allein die Gesamtbelastung. Dabei heben sich die neue CO₂-Abgabe und die Inflationsverluste der Energiesteuer weitgehend auf: 9,04 ct/l - 6,49 ct/l = 2,55 ct/l (zu Preisen von 2019). Die Beschlüsse des Klimakabinetts erhöhen also die Abgaben auf Benzin inflationbereinigt nicht um 10 ct/l, sondern lediglich um 2,55 ct/l bis zum Jahr 2025, im Durchschnitt also um nicht einmal einen halben Cent pro Jahr.

Vergleicht man die Abgabentwicklung mit der voraussichtlichen Einkommensentwicklung bleiben die Abgaben je Liter nahezu konstant (+0,54 ct/l von 2019 bis 2025, s. Bild 1). Der ursprüngliche Vorschlag der Bundesumweltministerin, der damit immer noch hinter den Prognosegrundlagen des Bundesverkehrswegeplans 2014 blieb (Holz-Rau, Mattioli 2019: 16), hätte immerhin 8,2 ct/l für das Jahr 2020 und 19,3 ct/l für das Jahr 2025 ergeben.

Der Beschluss und seine Kommunikation führen zu einer eingebildeten Mehrbelastung, die mangels Inflations- und Einkommensbereinigung deutlich höher erscheint als sie ist. Der Beschluss zur CO₂-Bepreisung gibt keinen Anreiz zur CO₂-Einsparung und keine Begründung für eine Kompensation.

Bild 1: Entwicklung der Abgaben auf Benzin als Summe von Energiesteuer und CO₂-Preis nach Beschluss des Klimakabinetts in ct/l (inflation- und einkommensbereinigt mit 1,89 %/a)



² Für den Zeitraum von 2003 bis 2018 sind die Preise in Deutschland um 24,3 %, die Nettoeinkommen um 32,6 % gestiegen (oder um 1,46%/a bzw. 1,89%/a) (berechnet nach statista 2019a und b). Diese Werte liegen den Berechnungen zugrunde.

2 Die erhöhte Entfernungspauschale

Trotzdem wurde beschlossen die Entfernungspauschale zu erhöhen (5 ct/km ab dem 21sten Kilometer einfache Entfernung befristet bis zum 31.12.2026, Die Bundesregierung, 2019: 5), um ein Vielfaches der geringfügigen Mehrkosten. Denn bei einem Verbrauch von 8 l/100 km und inflationsbereinigten Zusatzbelastungen von 2,55 ct/l bis zum Jahr 2025 steigen die Kosten nur um 0,20 ct/km.

Bei einer einfachen Entfernung von 50 km und einem Grenzsteuersatz von 45 % bleiben im Jahr 2025 durch die Entfernungspauschale 93 € mehr im Portemonnaie, bei 100 km sogar 279 € (in Preisen von 2019, siehe Tabelle 1). Die erhöhte Entfernungspauschale führt verbunden mit dem geringen CO₂-Preis und den Inflationsverlusten der Energiesteuer zu einer Überkompensation bei hohen Pendeldistanzen mit dem Pkw (oberhalb 60 km gilt die Pauschale im ÖV nicht), vor allem bei hohen Einkommen.

Tab. 1: Saldo aus Steuerersparnis und Mehrausgaben in EUR/Jahr bei einem CO₂-Preis von 35 €/t und um 5 ct/km erhöhter Entfernungspauschale (Jahr 2025 in Preisen von 2019)

einfache Entfernung zum Arbeitsplatz	Grenzsteuersatz				
	0%	15%	25%	35%	45%
10 km	-9	-9	-9	-9	-9
20 km	-18	-18	-18	-18	-18
30 km	-28	-12	-2	9	19
40 km	-37	-6	15	35	56
50 km	-46	0	31	62	93
60 km	-55	7	48	89	131
70 km	-64	13	65	116	168
80 km	-73	19	81	143	205
90 km	-83	26	98	170	242
100km	-92	32	114	197	279

3 Erfolgreicher Klimaschutz senkt Steuereinnahmen und Nutzerkosten

Bei Erreichen der Klimaschutzziele 2030, auf die sich die Bundesregierung gleichzeitig festgelegt hat (2019: 8), werden 40 % bis 42 % weniger Kraftstoffe verbrannt, verkauft und bezahlt. Eine erfolgreiche Klimapolitik im Verkehr kann daher die Autofahrerinnen und Autofahrer entlasten, selbst bei steigenden Kraftstoffpreisen. So stellt sich die Frage nach einer Kompensation der Mindereinnahmen des Staates aus der Energiesteuer. Die Einnahmen werden in den nächsten zehn Jahren abhängig von der Höhe des CO₂-Preises sinken, ab 2050 mit dem Ziel der Nullemission entfällt diese Einnahmequelle nahezu vollständig. Um die Verkehrsinfrastruktur in Zukunft zu erhalten und zu modernisieren, müssen weitere Einnahmequellen erschlossen werden - z. B. durch Straßenbenutzungsgebühren.³

³ Rechtlich sind Steuereinnahmen nicht zweckgebunden. Die Höhe der Energiesteuer auf Kraftstoffe stand aber immer im Zusammenhang mit den Ausgaben für die Verkehrsinfrastruktur.

4 Schlussfolgerungen

Die beschlossenen CO₂-Preise setzen bei erhöhter Entfernungspauschale und inflationsbedingt sinkender Energiesteuer keinen relevanten Anreiz zur Reduzierung der CO₂-Emissionen im Verkehr. Erwerbstätige mit hohen Distanzen und Einkommen profitieren sogar. Die Beschlussfassung erfordert eine erneute Diskussion. Dabei gilt:

- Angaben von nominalen Preisen, die weder die Inflation noch die Einkommenssteigerungen berücksichtigen, führen zu einer drastischen Überschätzung der Belastung von Bürgerinnen und Bürgern. Das Ausblenden der Energiesteuer und ihrer Inflationsverluste verschärft die Problematik, da der Inflationsverlust der Energiesteuer den CO₂-Preis weitgehend aufhebt.
- Die Diskussion mehrjähriger Fristen führt zu einer weiteren Überschätzung der Preissteigerungen. Selbst die nominale Erhöhung um 10 ct/l bis 2025 entspricht einem jährlichen Aufschlag von nur 1,7 ct/l, der inflationsbereinigte Aufschlag von 2,55 ct/l einem jährlichen Aufschlag von nur 0,43 ct/l.
- Eine Senkung der CO₂-Emissionen führt zu geringeren Ausgaben für Kraftstoffe. Ein CO₂-Preis von *real* 20 ct/l wird durch eine Verbrauchsminderung von 8 auf 7 l/100 km vollständig kompensiert, ein CO₂-Preis von *real* 50 ct/l durch eine Verbrauchsminderung von 8 auf knapp 6 l/100 km. Sparsamere Autos führen zu sinkenden Ausgaben selbst bei steigenden Benzinpreisen.
- Das Erreichen der Minderungsziele senkt die Einnahmen aus Energiesteuer und CO₂-Preis, nach den Zielen für 2050 nahezu auf null. Es bedarf daher einer Kompensationsdebatte zur sinkenden Energiesteuer, zu der die Einführung einer allgemeinen Straßenmaut gehören kann.

Die Beschlüsse und die öffentliche Diskussion über höhere Abgaben auf Benzin basieren auf Fehleinschätzungen infolge methodischer Defizite. Wer sachgerechte Entscheidungen treffen und die Bürgerinnen und Bürger beim Klimaschutz mitnehmen will, muss die Energiesteuer einbeziehen, jährliche Zuschläge statt Preissteigerungen über lange Fristen betrachten sowie die Verbindung zur Kostenreduzierung durch sparsamere Fahrzeuge herstellen.

Quellen

BMFi (Bundesfinanzministerium) (2019): Grundlagenwissen zum Benzinpreis und seiner Entwicklung. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Service/Einfach_erklaert/2018-01-11-grundlagen-benzinpreis.html (Zugriff 26.9.2019)

Die Bundesregierung (2019): Eckpunkte für das Klimaschutzprogramm 2030 (Fassung nach Klimakabinett). <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975202/1673502/768b67ba939c098c994b71c0b7d6e636/2019-09-20-klimaschutzprogramm-data.pdf?download=1>

DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin) (2019): Für eine sozialverträgliche CO₂-Bepreisung. In: Politikberatung kompakt 138

Statista (2019a): <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/2550/umfrage/entwicklung-des-verbraucherpreisindex/> (Zugriff 30.9.2019)

Statista (2019b): <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/370558/umfrage/monatliche-nettoloehne-und-gehaelter-je-arbeitnehmer-in-deutschland/> (Zugriff 30.9.2019)

Prof. Dr.-Ing. Christian Holz-Rau

TU Dortmund, Fakultät Raumplanung
Verkehrswesen und Verkehrsplanung

christian.holz-rau@tu-dortmund.de

Telefon: 0231 755 2270