Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes (BT-Drucks. 18/11235)

Prof. Dr. Frank Hechtner (Freie Universität Berlin)

1. Vorbemerkungen

Der Gesetzgeber hatte mit dem Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen eine Ausweitung der Nutzerfinanzierung für Bundesfernstraßen bewirkt. Die Einführung einer zusätzlichen Abgabe sollte hierbei Halter von im Inland und im Ausland zugelassenen Pkw und Wohnmobilen stärker als bisher direkt an den Kosten für die Nutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen durch die Einführung einer elektronischen Vignette beteiligen.

Da die Halter von im Inland zugelassenen Pkw bereits indirekt über die Entrichtung der KraftSt an der Finanzierung der Infrastruktur – über den allgemeinen Bundeshaushalt ohne Zweckbindung der Mittel – beteiligt sind, sah das Gesamtkonzept vor, diese Personengruppe in Höhe der zu entrichtenden Infrastrukturabgabe bei der KraftSt zu entlasten. Dieses Vorhaben wurde mit dem Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetz bewirkt. Konkret sieht dieses in § 9 Abs. 6-8 KraftStG Entlastungsbeträge von dem Regeltarif nach § 9 KraftStG vor. Im Ergebnis sollte sich damit aus dem Gesamtprojekt lediglich ein fiskalischer Nettoeffekt zu Lasten von Halter im Ausland zugelassener Pkw oder Wohnmobilen (ausländische Pkw) ergeben. Obgleich sich Belastung aus der Infrastrukturabgabe und Entlastung bei der KraftSt im theoretischen Ideal direkt kompensieren sollten, mitunter also kein Nettoeffekt eintritt, wird dieser „fiskalische Trick“ durch zusätzliche Bürokratiekosten erkaufte. Diese entstehen aus dem Erhebungsverfahren für die Infrastrukturabgabe, ohne dass diesen äquivalente Bürokratiekostenreduktionen auf Seiten der KraftSt entgegenstehen. Vor diesem Hintergrund wird der zu erwartenden Nettoeffekt bei den ausländischen Pkw deutlich durch die anfallenden Bürokratiekosten geschälert, die insgesamt – auch von inländischen Pkw – bewirkt werden. Fraglich ist damit, inwieweit dieses Gesamtsystem (Infrastrukturabgabe und Effekte bei der KraftSt) als effizient im Sinne der Erhebung angesehen werden kann.

Im Zuge der parlamentarischen Beratungen wurde in dem Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetz eine Regelung aufgenommen, die sicherstellt, dass die Änderungen bei der KraftSt (Entlastungen), erst dann in Kraft treten, wenn die Abgabenerhebung über die Infrastrukturabgabe beginnt. Infolge der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens zum Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen konnte dieses bisher nicht in Kraft treten, damit auch nicht die beabsichtigten Entlastungsbeträge bei der KraftSt. Mittlerweile wurde zwischen der EU-Kommission und Deutschland eine Einigung erzielt, so dass nach Ansicht der EU-Kommission die europarechtlichen Bedenken ausgeräumt sind. Neben einer Anpassung der Preise für die Kurzzeitvignetten soll auch eine weitere Anpassung (Erhöhung) der Steuerentlastungsbeträge für Pkw der Euro-6 Klasse vorgenommen werden. Letztere sollen durch eine Änderung des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes vorgenommen werden.

2. Zu dem Gesetzentwurf

Der Gesetzentwurf sieht gegenüber dem bisherigen Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetz eine zusätzliche (erhöhte) Entlastungskomponenten für Euro-6 Pkw in § 9 Abs. 6 Nr. 1 Buchstabe a

KraftStG vor (Regelentlastungssatz). Dieser Regelentlastungssatz für Euro-6 Pkw soll nach § 18 Abs. 14 KraftStG in den ersten beiden Jahren nach Einführung der Infrastrukturabgabe (2019 und 2020) noch einmal angehoben werden, konkret 2,45€ anstatt 2,32€ (Fremdzündungsmotoren) bzw. 5,45€ anstatt 5,32€ (Selbstzündungsmotoren). Nach der Gesetzesbegründung soll dieses eine Verstärkung der ökologischen Komponente darstellen.

Insgesamt können hierdurch in engen Grenzen ökonomische Anreize gesetzt werden, die die Anschaffung von Pkw der Klasse Euro-6 begünstigen. So beträgt die Infrastrukturabgabe für je 100 Kubikzentimeter Hubraum der Klasse Euro-6 1,80€, wohingegen eine Entlastung bei der KraftSt von 2,45€ gewährt wird. Pro 100 Kubikzentimeter Hubraum erfolgt demnach eine (jährliche) Zusatzentlastung von 0,65€ (bzw. nach zwei Jahren von 0,52€). Bei einem Hubraum von 1.400 Kubikzentimeter ergäbe sich unter Berücksichtigung des Entlastungsbetrages bei einer CO₂-Emissionen von ca. 98 g/km im Ergebnis eine KraftSt von Null. Eine Belastung entstünde dann ausschließlich durch die Infrastrukturabgabe in Höhe von ca. 25€.

Inwieweit anhand dieser exemplarischen Zahlen Anreize zum Kauf und Betrieb von Pkw der Euro-6 Klasse gesetzt werden können, hängt vornehmlich von der Elastizität der Nachfrage ab. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass der Entlastungsbetrag sich ausschließlich nach dem Hubraum ermittelt und nicht zusätzlich noch nach der Kohlenstoffdioxidemission.

Positiv zu werten ist, dass durch § 9 Abs. 6 Satz 2 KraftStG sichergestellt ist, dass keine „Überentlastung“ eintreten kann. Insgesamt wird damit ausgeschlossen, dass eine negative KraftSt festgesetzt wird.

Die erhöhten Entlastungsbeträge nach § 18 Abs. 14 KraftStG sollen ausweislich der Gesetzesbegründung eine Verstärkung der ökologischen Komponente darstellen. Ein derartiges Vorhaben ist positiv zu bewerten. Allerdings muss kritisch hinterfragt werden, inwieweit eine Entlastungsverschiebung nach 2 Jahren (Absenkung der Entlastungsbeträge um 0,13€ pro 100 Kubikzentimeter Hubraum) sinnvoll erscheint. Dem Finanztableau ist zu entnehmen, dass durch die Absenkung der Entlastungsbeträge nach zwei Jahren fiskalische Effekte (Reduzierung der Mindereinnahmen) von ca. 20 Mio. € im Jahr 2021 entstehen werden. Durch die Anpassung bewirkte Neufestsetzungen der KraftSt unter Berücksichtigung des Versandes von Steuerbescheiden, zusätzlichem Personalbedarf, Rechtsbehelfsverfahren und Rückfrage der Steuerpflichtigen sollen insgesamt im Jahr 2021 in der Summe zusätzliche Bürokratiekosten von 26,1 Mio. € entstehen. Im Ergebnis werden damit die fiskalischen Mehreinnahmen zu mehr als 100% durch zusätzliche (einmalige) Bürokratiekosten aufgezehrt. Ein solches Vorgehen stellt keine effiziente Erhebung einer Steuer dar!

Ausweislich des Finanztableaus wird in den Jahren 2022 und 2023 mit steigenden Mindereinnahmen aus dem Entlastungsbetrag für Euro-6 Pkw gerechnet. Nach der Statistik Fahrzeugzulassungen nach Umweltmerkmalen 2016 des Kraftfahrt-Bundesamtes hat sich der Bestand an Euro-6 Pkw in den letzten Jahren jeweils verdreifacht. Vor dem Hintergrund dieser dynamischen Entwicklung ist davon auszugehen, dass sich in der Zukunft zusätzliche fiskalische Mindereinnahmen aus dem Entlastungsbetrag ergeben werden. Hierbei ist dann auch nicht auszuschließen, dass bereits in den Jahren 2019 bis 2023 sich höhere fiskalische Mindereinnahmen ergeben können als bisher angenommen.

Berlin, den 19.03.2017

Prof. Dr. Frank Hechtner