

## **Was bringt die Ökosteuer – weniger Kraftstoffverbrauch oder mehr Tanktourismus?**

1999 hat die Bundesregierung die Ökologische Steuerreform – kurz: Ökosteuer – eingeführt. In mehreren Schritten wurde sie von anfangs 3,07 Cent pro Liter Kraftstoff bis 2003 auf nun 15,3 Cent pro Liter Kraftstoff erhöht. Seit Einführung der Ökosteuer ist ein interessanter Effekt zu beobachten: Der Trend zu kontinuierlich steigendem Kraftstoffverbrauch in Deutschland kehrte sich um. Der Kraftstoffabsatz im Inland ist zwischen 1999 und 2003 um 3,8 Millionen Tonnen – das sind 6,8 % – gesunken – und das, obwohl die Deutschen mehr Auto gefahren sind. Denn die Gesamtfahrleistung hat von 1999 bis 2003 leicht zugenommen: um zwei Prozent.

Befürworter und Kritiker der Ökosteuer streiten darüber, wie diese Zahlen zu interpretieren sind. Die Kritiker sagen, der Anstieg der Fahrleistungen belege, dass die Ökosteuer keinen Einfluss auf die Fahrleistung habe. Die Menschen führen nicht weniger, sondern mehr Auto – mithin sei die Ökosteuer wirkungslos. Zweitens basiere der gesunkene Kraftstoffabsatz auf dem Tanktourismus – also dem Tanken deutscher Autofahrer im Ausland, wo der Kraftstoff zum Teil deutlich billiger ist. Die Befürworter der Ökosteuer sind anderer Meinung: Die Ökosteuer wirke, wie die Trendwende beim Kraftstoffabsatz zeige.

Was stimmt nun? Das Umweltbundesamt (UBA) ist dieser Frage nachgegangen:

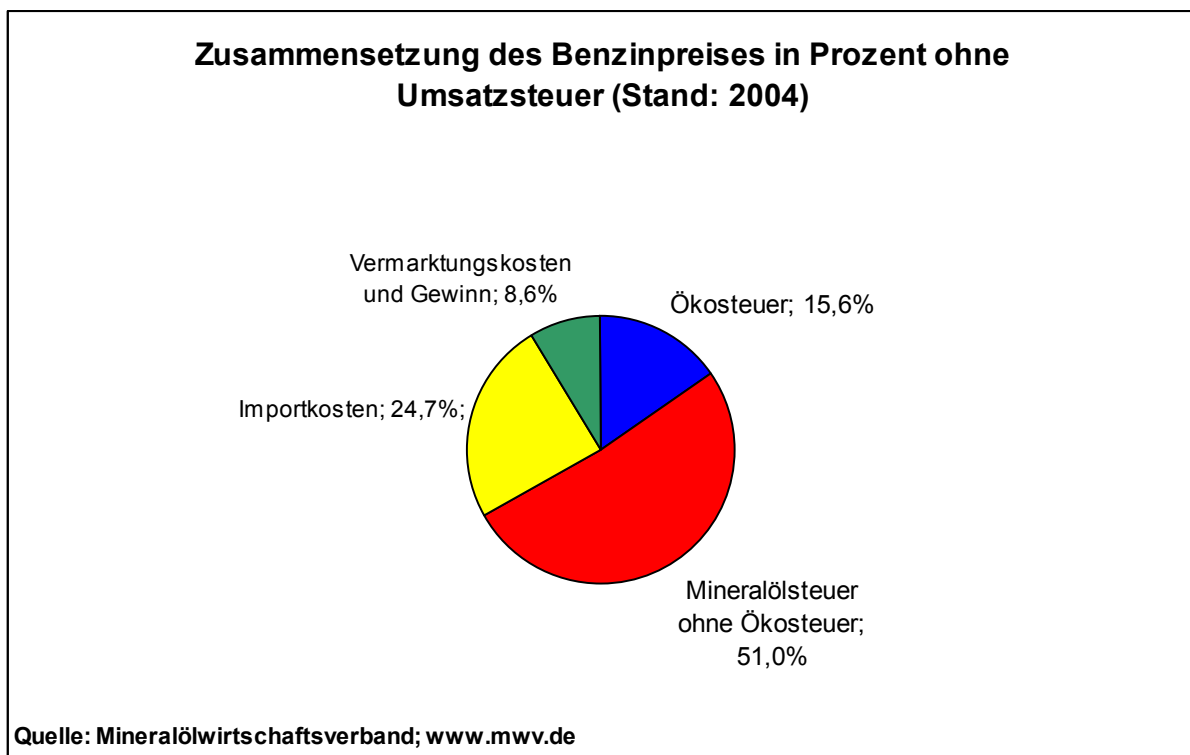
### **I. Wie wirkt die Ökosteuer?**

Jeder Autofahrer sieht es an der Zapfsäule: Die Kraftstoffpreise in Deutschland steigen. Nach wie vor machen vor allem gestiegene Rohölpreise sowie die Mineralöl- und die Umsatzsteuer den überwiegenden Teil des Kraftstoffpreises aus. Auch die Ökosteuer hat die Preise für Kraftstoff in Deutschland erhöht. Der Anteil der Öko-

steuer beträgt seit 2003 unverändert 15,3 Cent pro Liter – egal wie teuer der Kraftstoff sonst ist, da die Ökosteuer bezogen auf einen Liter Kraftstoff festgesetzt ist.

Welchen Einfluss haben diese 15,3 Cent pro Liter auf das Tank- und Fahrverhalten der Deutschen? Aus den vorliegenden Daten zur Fahrleistungsentwicklung und zum Kraftstoffabsatz lassen sich keine unmittelbaren Aussagen über die Wirkungen der Ökosteuer ableiten. Es ist keine eindeutige Antwort auf die Frage möglich, wie viel weniger Auto die Deutschen wegen der Ökosteuer fahren und wie viel weniger Kraftstoff wegen der Ökosteuer aus den Zapfsäulen fließt. Denn: Neben der Ökosteuer und der schwachen Konjunktur beeinflussen auch die gestiegenen Rohölpreise den Kraftstoffverbrauch. Empirisch ist es nicht möglich, diese verschiedenen Einflüsse auf den Kraftstoffverbrauch zu trennen.

Abbildung 1:



## II. Fahren die Deutschen weniger Auto, wenn der Kraftstoff teurer wird?

Steigen die Kraftstoffpreise – sei es durch Ökosteuer oder gestiegene Rohölpreise –, reagieren die Konsumenten unterschiedlich: etwa, indem sie weniger Auto fahren, das Fahrverhalten ändern oder auf Tankstellen im Ausland ausweichen. Einfluss auf den Kraftstoffverbrauch in Deutschland hatte auch, dass seit 1999 der Durchschnittsverbrauch aller in Deutschland zugelassenen Pkw von 8,5 Liter pro 100 km auf 8 Li-

ter pro 100 km im Jahr 2003 gesunken ist. Das sind über sechs Prozent weniger Kraftstoff. Dies liegt einmal an dem geringeren Verbrauch neu zugelassener Autos, denn den Löwenanteil macht der stark gewachsene Anteil verbrauchsärmerer Diesel-Pkw<sup>1</sup> aus. Diese Entwicklung hat Kraftstoffverbrauch und Fahrleistungen teilweise entkoppelt, das heißt die Deutschen verbrauchen weniger Kraftstoff, obwohl sie mehr fahren. Diese Entkopplung ist durchaus gewünscht, da die Ökosteuer nicht nur die Fahrleistungen senken, sondern auch den Einsatz verbrauchsarmer Fahrzeuge – und alternativer Kraftstoffe – fördern soll.

Eine Reihe von Untersuchungen hat – teilweise auch empirisch – belegt, dass sich die Fahrleistungen infolge höherer Kraftstoffpreise verringern<sup>2</sup>: In der Fachliteratur wird die Auffassung vertreten, dass bei Anstieg der Kraftstoffpreise um ein Prozent die Pkw-Fahrleistung um kurzfristig 0,15 Prozent zurückgeht. Langfristig verringert sie sich um 0,3 Prozent. Die Kraftstoffnachfrage geht bei Preissteigerungen um ein Prozent kurzfristig um 0,3 Prozent und langfristig um 0,6 Prozent zurück – also um das Doppelte<sup>3</sup>. Es ist daher plausibel, dass auch die Preissteigerung durch die Ökosteuer die Fahrleistungen beeinflusst. Das erlaubt die Schlussfolgerung: Ohne Ökosteuer wären die Fahrleistungen vermutlich noch stärker gestiegen.

Nach einer jüngst veröffentlichten Umfrage der Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) in Nürnberg beeinflusst der hohe Kraftstoffpreis bei fast zwei Dritteln aller befragten Autofahrer auch die Kaufentscheidung für das nächste Auto. In einer repräsentativen Befragung für das Umweltbundesamt gaben im September 2004 rund drei Viertel der Befragten ferner an, dass sie Benzin und Diesel sparen, indem sie ihre Autos kraftstoffsparender fahren. Ein Fünftel der Befragten lässt das Auto häufig ste-

---

<sup>1</sup> Die Verbrauchs- und damit verbundene Minderung des klimaschädlichen Kohlendioxidstoßes neu zugelassener Pkw mit Otto-Motor betrug nach Angaben des Kraftfahrtbundesamtes im Zeitraum 1999-2003 lediglich 10 g CO<sub>2</sub>/km (entspricht ca. 0,2 l/100km). Bei Diesel-Pkw ist durch den Trend zu VAN, Geländewagen und leistungsstärkeren Motoren gar keine Abnahme zu verzeichnen. D.h. die Verbrauchsminderung der Pkw-Flotte insgesamt resultiert in hohem Maße aus der Zunahme des Anteils von Diesel-Pkw.

<sup>2</sup> Vgl. Hautzinger, Heinz; Mayer, Karin u.a.: Analyse von Änderungen des Mobilitätsverhaltens – insbesondere der Pkw-Fahrleistung – als Reaktion auf geänderte Kraftstoffpreise; Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen Projekt-Nr.: 96.0756/2002; Heilbronn 2004.

<sup>3</sup> DIW Wochenbericht 41/04 Straßenverkehr: Eher Ausweichreaktionen auf hohe Kraftstoffpreise als Verringerung der Fahrleistungen

hen und benutzt andere Verkehrsmittel. Die Mehrheit der Befragten tut dies nach eigenen Angaben unter anderem wegen der Ökosteuer<sup>4</sup>.

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) hat in der Reihe „Verkehr in Zahlen“ Ausgabe 2003/2004 eine Berechnung der Fahrleistungen und des Kraftstoffverbrauchs im Straßenverkehr vorgelegt. Deren Grundlage sind erstens die Ergebnisse einer deutschlandweiten Fahrleistungserhebung für 2002 und zweitens eine neue Schätzung der im Ausland getankten und ins Inland eingeführten Kraftstoffe („graue Importe“<sup>5</sup>), basierend auf den Preisunterschieden für Kraftstoff im Vergleich zu den Nachbarländern und der Zahl der Fahrzeuge im grenzüberschreitenden Verkehr. Nach diesen neuen Zahlen ging die Menge des von Deutschen im Inland und im Ausland getankten Kraftstoffs zwischen 1999 und 2003 – also für die Zeit seit Einführung der Ökosteuer – um zwei Prozent zurück. Der Kraftstoffabsatz in Deutschland allein ging um 6,8 Prozent zurück. Dies zeigt: Die Deutschen haben zwar vermehrt im Ausland getankt, dennoch ging der Kraftstoffverbrauch der Deutschen insgesamt zurück – um besagte 2 Prozent. Es ist plausibel, dass auch dies eine Folge der Ökosteuer ist.

### **III. Unterschiedliche Preise für Kraftstoff in Europa**

Während bis 1999 (bei Diesel sogar bis 2000) insgesamt nur ein geringer Anreiz für die Deutschen bestand, im Ausland für Fahrten in Deutschland zu tanken, stiegen die Preisunterschiede zu manchen Nachbarländern so an, dass Tanken im Ausland attraktiv wurde. Die EU schreibt derzeit nur eine sehr niedrige Mindestbesteuerung der Kraftstoffe vor. Die Gesamtsteuerbelastung ist zum Beispiel in den Nachbarländern Luxemburg, Österreich, Polen, Tschechien – und für Otto-Kraftstoff auch in der Schweiz – deutlich niedriger als in Deutschland. Eine Ursache für diese Preisunterschiede ist die Ökosteuer. Es gibt keine Zahlen darüber, wie viele deutsche Autofah-

---

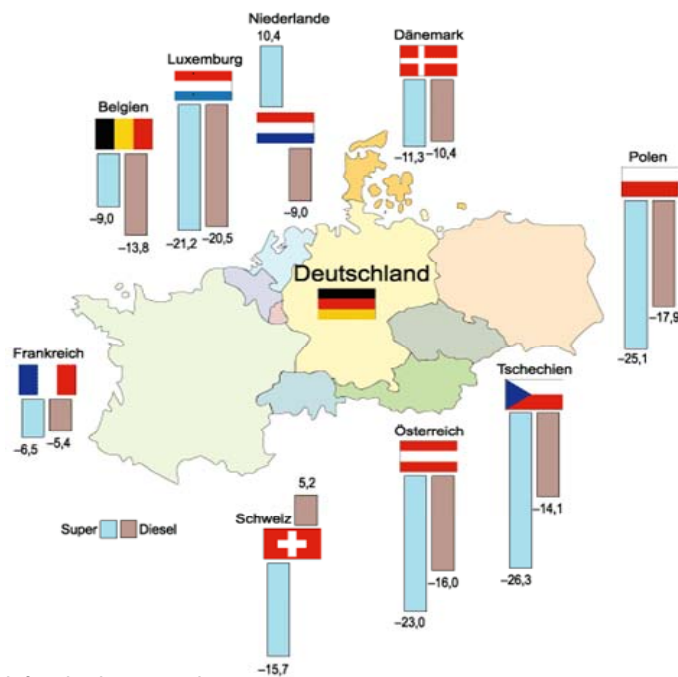
<sup>4</sup> UBA-Hintergrundpapier: Quantifizierung der Effekte der Ökologischen Steuerreform auf Umwelt, Beschäftigung und Innovation; November 2004: <http://www.umweltdaten.de/uba-info-presse/hintergrund/oekosteuer.pdf>.

<sup>5</sup> Die grauen Importe basieren auf einer Schätzung der im Ausland getankten und ins Inland eingeführten Kraftstoffe auf Basis der Kraftstoffpreisdifferenzen zu den Nachbarländern und der Zahl der Fahrzeuge im grenzüberschreitenden Verkehr. Die Menge der „grauen Importe“ betrug im Jahr 2003 bei Benzin nach Schätzungen des DIW 1300 Mio. Liter und bei Diesel 2000 Mio. Liter „Graue Importe“ und die hierzu vorliegenden Daten werden oft falsch mit dem Begriff „Tanktourismus“ gleichgesetzt. Daten zum eigentlichen „Tanktourismus“, d.h. zu Fahrten die ausschließlich durchgeführt werden, um billig im Ausland zu tanken, liegen nicht vor. Die Mengen dürften jedoch erheblich unter den Mengen des „grauen Imports“ liegen.

rer in diese Nachbarländer fahren, um dort zu tanken. Klar ist aber, dass für die Deutschen Anreize bestehen, dies zu tun. Welchen genauen Einfluss die Ökosteuer auf dieses Verhalten hat, ist nicht zu beziffern. Aber: Die Preisunterschiede zwischen Deutschland und diesen Nachbarn wären ohne Ökosteuer geringer, so dass die Ökosteuer zum Tanktourismus in diese Länder beiträgt<sup>6</sup>. In Nachbarländern – wie den Niederlanden und Frankreich – sind die Steuerbelastungen und die Kraftstoffpreise mit denen in Deutschland vergleichbar, so dass es dorthin vermutlich weniger Tanktourismus gibt.

Abbildung 2:

Differenzen in der Mineralölbesteuerung zwischen Deutschland und seinen Nachbarstaaten in € Cent/l (Stand: Januar 2005)



<sup>6</sup> Die Preisdifferenz wird natürlich auch von den am Markt durchsetzbaren Preisen (z.B. durch höhere Gewinnspannen) beeinflusst. Gerade in letzter Zeit sind diese in Deutschland Gegenstand der öffentlichen Diskussion geworden. Zu berücksichtigen ist ferner, dass der Tanktourismus auch die Fahrleistungen erhöht, etwa weil die Autofahrer nur zum Tanken in die Nachbarländer fahren. Jedoch ist dieser Effekt insgesamt zu vernachlässigen.

Abbildung 3<sup>7</sup>:

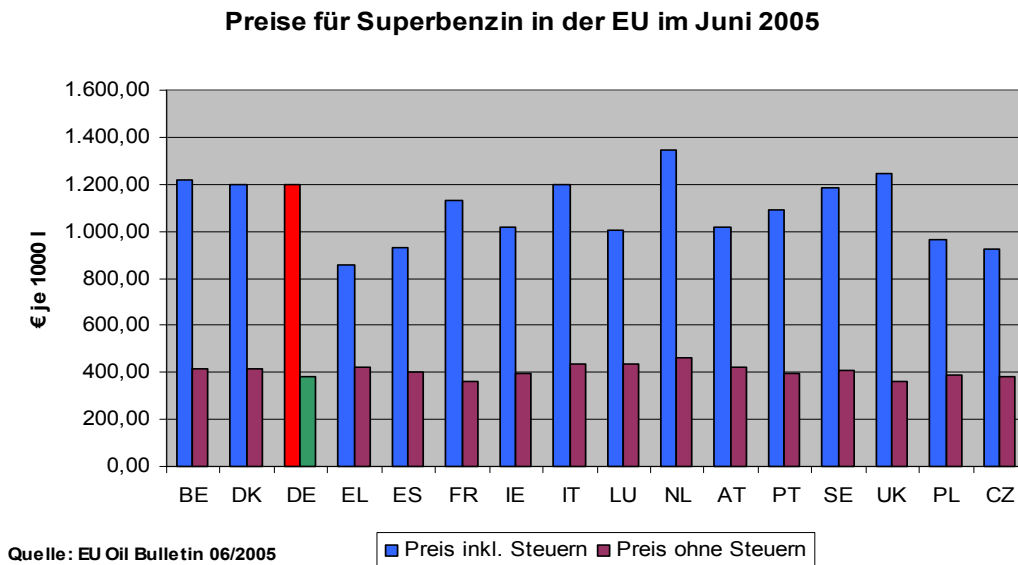
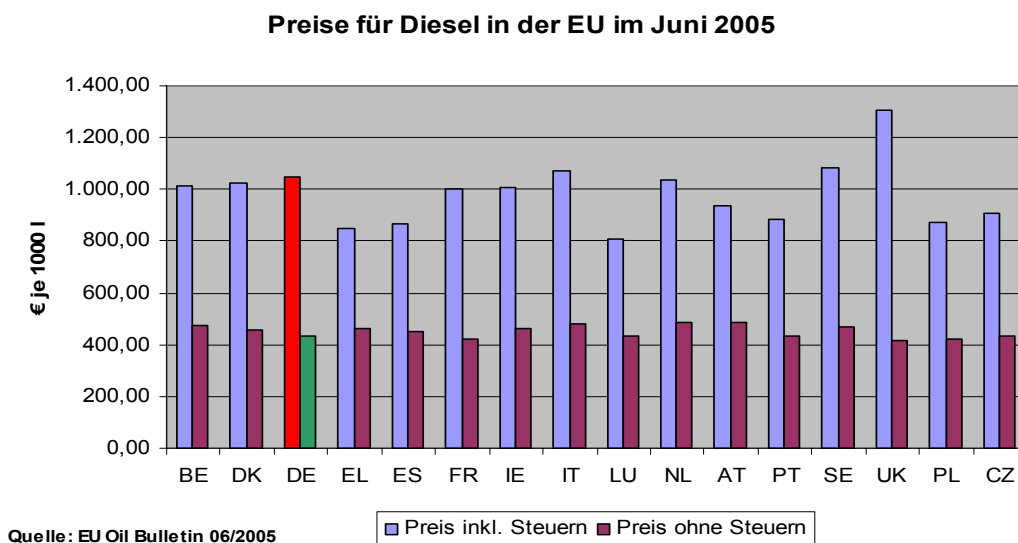


Abbildung 4:



Mittel- und langfristig könnte es möglich sein, dass die Nachbarstaaten das Niveau ihrer Mineralölsteuer an Deutschland anpassen. Denn: klimaschädliches Kohlendioxid, das aus der Verbrennung des von deutschen Autofahrern im Ausland getankten Kraftstoffs resultiert, ist nach den Konventionen der internationalen Klimaberichterstattung den Ländern zuzurechnen, die den Kraftstoff verkaufen. Damit die jeweiligen Länder ihre nationalen Klimaschutzziele erreichen, müssten diese ihre Anstrengun-

<sup>7</sup> BE = Belgien, DK = Dänemark, DE = Deutschland, EL = Estland, ES = Spanien, FR = Frankreich, IE = Irland, IT = Italien, LU = Luxemburg, NL = Niederlande, AT = Österreich, PT = Portugal, SE = Schweden, UK = Großbritannien, PL = Polen, CZ = Tschechische Republik.

gen zur Verringerung des Kohlendioxid-Ausstoßes verstärken. Damit bestünde in diesen Ländern ein gewisser Anreiz, die Mineralölsteuern an das Steuerniveau in Deutschland anzugleichen. Ob und zu welchem Zeitpunkt die Angleichung stattfindet, ist unklar. Dennoch ist zu erwarten, dass die Nachbarländer aus ökonomischen Gründen unterschiedliche Kraftstoffpreise im Vergleich zu Deutschland aufrechterhalten. Eine Harmonisierung der Kraftstoffbesteuerung in der Europäischen Union innerhalb enger Bandbreiten würde hier Ausgleich schaffen.

#### **IV. Welches Fazit kann man nun ziehen?**

Klar ist: Die Ökosteuer hat den Kraftstoff verteuert. Das hatte offenbar Wirkung: Der Trend zum zuvor kontinuierlich steigenden Kraftstoffverbrauch in Deutschland ist nicht nur gestoppt, er hat sich sogar umgedreht. Die vorliegenden Daten und Untersuchungen erlauben zudem den Schluss, dass wegen der Ökosteuer auch die Fahrleistungen in Deutschland weniger gestiegen sind, als es ohne sie der Fall gewesen wäre. Um dem Tanktourismus in Europa dauerhaft zu begegnen und um Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten zu vermeiden, wäre die Harmonisierung der Kraftstoffsteuern in der EU ein wirksamer Schritt.