

Erste Beschlußempfehlung und Erster Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuß)

zu dem von der Bundesregierung eingebrachten

**Entwurf eines Gesetzes über steuerliche Maßnahmen zur Förderung des
schadstoffarmen Personenkraftwagens**
— Drucksache 10/2523 —

Beschlußempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuß)

zu dem vom Bundesrat eingebrachten

**Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Mineralölsteuergesetzes
(3. Mineralölsteuer-Änderungsgesetz)**
— Drucksache 10/339 —

A. Problem

Autoabgase enthalten neben unbedenklichen Verbrennungsprodukten auch solche wie Blei, Kohlenmonoxid, Kohlenwasserstoffe, Stickoxide und Ruß. Diese Stoffe sind für Mensch, Tier und Pflanze nachweisbar oder mit einiger Wahrscheinlichkeit schädlich. Die USA und Japan haben daraus einschneidende Konsequenzen gezogen; dort bestehen bereits ausgebaute Versorgungsnetze für bleifreies Benzin, und Personenkraftwagen werden nur noch mit optimal schadstoffmindernder Technik zugelassen. Die Europäische Gemeinschaft ist in dem Bestreben, die technischen Zulassungsvoraussetzungen für Kraftfahrzeuge im Interesse des Funktio-

nierens des Gemeinsamen Marktes zu harmonisieren, trotz schrittweiser Senkung von Schadstoffgrenzwerten umweltpolitisch hinter den beiden großen Industrienationen zurückgeblieben. National soll ein Konzept entwickelt werden, das den Prozeß der Schadstoffminderung bei Personenkraftwagen schneller voranbringt, soweit es nicht gelingt, im Rahmen der EG gleichschnelle Fortschritte zu erzielen.

B. Lösung

Damit bleifreies Benzin billiger bzw. ohne Preisaufschlag an den Tankstellen angeboten wird, sehen beide Vorlagen entsprechend unterschiedliche Mineralölsteuersätze vor. Der Ausschuß empfiehlt, der Regierungsvorlage zu folgen, die eine Senkung der Mineralölsteuer für bleifreies Benzin um 2 Pf/Liter und eine Erhöhung der Mineralölsteuer für bleihaltiges Benzin um 2 Pf/Liter vorsieht. Damit die auf Preisgleichheit beider Treibstoffsorten zielende Maßnahme wie vorgeschlagen ab 1. April 1985 wirksam werden kann, soll dieser Teil des Gesetzentwurfs der Bundesregierung vorgezogen werden.

Mehrheit im Ausschuß

C. Alternativen

Die Oppositionsfraktionen haben einer Aufteilung des Gesetzentwurfs widersprochen, die Fraktion der SPD unter Ankündigung eines anderen Gesamtkonzepts.

D. Kosten

Der mineralölsteuerliche Teil der Regierungsvorlage ist für sich auf Steuerneutralität innerhalb eines Sechseinhalb-Jahreszeitraums angelegt. Mehreinnahmen in den Anfangsjahren werden durch Mindereinnahmen in den späteren Jahren ausgeglichen. Im übrigen wird auf den Bericht des Haushaltsausschusses gemäß § 96 GO verwiesen.

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

1. einen ersten Teil des Gesetzentwurfs der Bundesregierung — Drucksache 10/2523 — in der anliegenden Fassung mit der Überschrift „Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Mineralölsteuergesetzes“ anzunehmen;
2. den Gesetzentwurf des Bundesrates — Drucksache 10/339 — abzulehnen.

Bonn, den 27. Februar 1985

Der Finanzausschuß

Gattermann

Vorsitzender

Lennartz

Berichterstatter

Beschlüsse des 7. Ausschusses

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Mineralölsteuergesetzes

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Mineralölsteuergesetzes

Das Mineralölsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Oktober 1978 (BGBl. I S. 1669), zuletzt geändert durch die Verordnung vom 17. Mai 1983 (BGBl. I S. 604), wird wie folgt geändert:

1. § 2 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 Nr. 3 wird der Steuersatz „73,30 DM“ durch „91,40 DM“ ersetzt.
- b) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Abweichend von Absatz 1 Nr. 1 unterliegen vom 1. April 1985 bis zum 31. Dezember 1991 Ottokraftstoff mit einem Gehalt an Bleiverbindungen, berechnet als Blei, von höchstens 0,013 Gramm im Liter einem Steuersatz von 49 DM für 1 hl und andere Leichtöle einem Steuersatz von 53 DM für 1 hl. Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend.“

2. § 15 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Nummer 2 werden die Worte „und daß zur gleichmäßigen steuerlichen Belastung der Anteile von Gemischen aus Flüssiggas nach § 1 Abs. 2 Nr. 5 mit anderem Mineralöl beim Mischen für das Flüssiggas eine Steuer nach dem Steuersatz für das Mineralöl entsteht,“ durch die Worte „und daß zur Sicherung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung beim Mischen von Mineralölen verschiedener Steuersätze vor Abgabe in Haupt- und Reservebehälter von Motoren für die niedriger belasteten Anteile eine Steuer nach dem für das Gemisch zutreffenden Steuersatz entsteht,“ ersetzt.

bb) Nach Nummer 11 wird folgende Nummer 12 eingefügt:

„12. zur Sicherung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen anzuordnen, daß Mineralöle bestimmten chemisch-technischen Anforderungen genügen müssen, wenn sie nicht zum höchsten in Betracht kommenden Steuersatz versteuert

werden, und daß für steuerliche Zwecke Mineralöle sowie Mineralölzusätze nach bestimmten Verfahren zu untersuchen und zu messen sind,“.

cc) Die bisherigen Nummern 12 und 13 werden Nummern 13 und 14.

b) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 3 eingefügt:

„(3) In Rechtsverordnungen, die auf Grund von Absatz 1 und 2 erlassen werden, kann auf Veröffentlichungen sachverständiger Stellen verwiesen werden; hierbei sind das Datum der Veröffentlichung, die Bezugsquelle und eine Stelle zu bezeichnen, bei der die Veröffentlichung archivmäßig gesichert niedergelegt ist.“

c) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4.

3. Nach § 15 a wird folgender § 15 b eingefügt:

„§ 15 b

Nachversteuerung

(1) Leichtöle aus § 2 Abs. 1 Nr. 1, ausgenommen Ottokraftstoffe nach § 2 Abs. 4 mit einem Gehalt an Bleiverbindungen, berechnet als Blei, von höchstens 0,013 Gramm im Liter, und Flüssiggase aus § 2 Abs. 1 Nr. 3, für die am 31. März 1985 eine unbedingte Steuer besteht oder für die die Steuer nach den bis zu diesem Tag geltenden Steuersätzen entrichtet worden ist, unterliegen einer Nachsteuer. Sie beträgt für

- | | |
|---|-----------|
| 1. 1 hl Leichtöle aus § 2 Abs. 1 Nr. 1 | 2,00 DM |
| 2. 100 kg Flüssiggas aus § 2 Abs. 1 Nr. 3 | 18,10 DM. |

§ 2 Abs. 1 Satz 2 gilt entsprechend.

(2) Die Nachsteuer entsteht am 1. April 1985. Steuerschuldner ist, wer in diesem Zeitpunkt nachsteuerpflichtiges Mineralöl besitzt. Bei Mineralölen, die sich in diesem Zeitpunkt im Versand befinden, geht die Steuerschuld mit dem Übergang des Besitzes auf den Empfänger über.

(3) Von der Nachsteuer befreit sind Mineralöle in Motoren einschließlich der Haupt- und Reservebehälter und Mineralöle im Besitz von Endverwendern. Endverwender ist, wer die Mineralöle für den eigenen Ge- oder Verbrauch und zur Versorgung von Angehörigen, Vereinsmitgliedern sowie von eigenen Arbeitskräften bezieht und nicht gewerbsmäßig an Dritte abgibt. End-

verwender ist nicht, wer Mineralöle zu Treib- oder Schmierstoffen verarbeitet.

(4) Der Steuerschuldner hat dem Hauptzollamt für nachsteuerpflichtige Mineralöle bis zum 30. April 1985 eine Steuererklärung abzugeben und darin die Steuer selbst zu berechnen (Steueranmeldung). Die Nachsteuer ist am 15. Mai 1985, für nicht angemeldetes Mineralöl mit dem Ablauf der Anmeldefrist fällig.

(5) Für versteuerten Ottokraftstoff nach § 2 Abs. 4 mit einem Gehalt an Bleiverbindungen, berechnet als Blei, von höchstens 0,013 Gramm im Liter, der bis zum 31. März 1985 nicht an Endverwender abgegeben wird, werden je Hektoliter 2,00 DM Mineralölsteuer vergütet. Die Absätze 2 bis 4 gelten sinngemäß.

(6) Bedingte Steuern für Mineralöle ermäßigen und erhöhen sich am 1. April 1985 und am 1. Januar 1992 um die Beträge, die sich bei An-

wendung der von diesen Tagen an geltenden Steuersätze ergeben.“

Artikel 2

Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 12 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin. Rechtsverordnungen, die auf Grund des Mineralölsteuergesetzes erlassen werden, gelten im Land Berlin nach § 14 des Dritten Überleitungsgesetzes.

Artikel 3

Inkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich des Absatzes 2 am Tag nach der Verkündung in Kraft.

(2) Artikel 1 Nr. 1 und 3 tritt am 1. April 1985 in Kraft.

Bericht des Abgeordneten Lennartz

Der Gesetzentwurf des Bundesrates — Drucksache 10/339 — wurde in der 22. Sitzung des Deutschen Bundestages am 15. September 1983 an den Finanzausschuß und zur Mitberatung an den Innenausschuß, an den Ausschuß für Wirtschaft, an den Ausschuß für Verkehr sowie an den Haushaltsausschuß zugleich nach § 96 GO überwiesen. Die Fraktion DIE GRÜNEN hatte zuvor einen Gesetzentwurf zur Änderung des Benzinbleigesetzes — Drucksache 10/147 (neu) — eingebracht; außerdem haben die Oppositionsfraktionen in mehreren Anträgen — Drucksachen 10/35, 10/67, 10/469, 10/536, 10/1768, 10/2059 und 10/2065 — gleiche und angrenzende Probleme sowie weitergehende Lösungsvorschläge zur Diskussion gestellt; hierüber werden andere Ausschüsse, vorwiegend der Innenausschuß, berichten, soweit es nicht bereits geschehen ist, wie insbesondere mit Drucksache 10/2771 zur Alternative einer Geschwindigkeitsbegrenzung. Die Regierungsvorlage über steuerliche Maßnahmen zur Förderung des schadstoffarmen Personenkraftwagens — Drucksache 10/2523 — wurde in der 108. Sitzung des Deutschen Bundestages an den Finanzausschuß, zur Mitberatung an den Innenausschuß, an den Ausschuß für Wirtschaft und an den Ausschuß für Verkehr sowie gemäß § 96 GO an den Haushaltsausschuß überwiesen.

Der Finanzausschuß hat über die Vorlagen am 7. Juni, 12. Dezember 1984, 16. und 23. Januar und 27. Februar 1985 beraten und am 6. Februar 1985 eine öffentliche Anhörung durchgeführt. Dabei wurden einschlägige Anhörungsergebnisse anderer Ausschüsse mitverwertet, so die Anhörung des Innenausschusses vom 24./25. Oktober 1983 zum Thema „Waldsterben und Luftverunreinigung“, des Verkehrsausschusses vom 9. November 1983 zum Thema „Reduzierung von Schadstoffen in den Abgasen von Kraftfahrzeugen“, wiederum des Innenausschusses am 6. Februar 1984 zum Thema „Notmaßnahmen gegen das Waldsterben durch Geschwindigkeitsbegrenzung bei Kraftfahrzeugen“, des Ausschusses für Jugend, Familie und Gesundheit am 22. Februar 1984 zu den Auswirkungen der Luftverschmutzung auf die menschliche Gesundheit und des Innenausschusses vom 23. Januar 1985 zur Abgasminderung bei Lastkraftwagen.

1. Technische Vorgaben

Die technische Ausgangslage, zu der in Details auch noch bei Darstellung der Anhörungsergebnisse zu berichten sein wird, ist im wesentlichen folgende:

Auf Grund der wissenschaftlichen Erkenntnisse ist eine wesentliche Reduzierung folgender Abgasbestandteile dringlich:

Blei (bei herkömmlichem Benzin),
Kohlenmonoxid,
Kohlenwasserstoffe,

Stickoxide,
Ruß (bei Diesel).

Bei Blei und Ruß sind annähernd 100 v. H., im übrigen 90 v. H. Minderung in einem für Serienfahrzeuge bezahlbaren Rahmen technisch machbar. Andererseits haben alle diese Schadstoffe gemeinsam, daß ihre Verminderung Mehrkosten verursacht. Modelle aus den letzten Jahren enthalten bereits schadstoffmindernde, wenn auch nicht so weitgehende technische Einrichtungen und sind bereits auf den Verbrauch bleifreien Benzins vorbereitet; der größere Teil der laufenden Personenkraftwagen ist dagegen bleifreinverträglich. Durch nachträglichen Einbau schadstoffmindernder Einrichtungen (Umrüstung) kann ein Teil der Fahrzeuge auf einen gegenüber herkömmlichen Personenkraftwagen alter Bauart um über 50 v. H. bzw. über 30 v. H. geminderten Schadstoffausstoß gebracht werden. Diesel-Pkw verbrennen den ohnehin bleifreien Kraftstoff von vornherein besser, als zusätzliche Maßnahme kommt ein Rußfilter in Betracht.

Der Verzicht auf Bleizusatz zum Benzin muß durch hochoktanige Zusätze kompensiert werden; bleifreies Benzin ist zugleich Voraussetzung einer optimalen Minderung auch der anderen Schadstoffe. Soweit Katalysator-Pkw mit bleihaltigem Benzin betankt werden, verlieren sie andererseits sehr schnell ihre schadstoffmindernde Wirkung. Beim Kohlenmonoxid und den Kohlenwasserstoffen handelt es sich um weiterverbrennbare Bestandteile; technisch kommt Nachverbrennung oder vorherige optimale Steuerung des Brennstoff-Luftgemischs in Betracht. Bei den Stickoxiden müssen von Anfang an die Entstehungsursachen minimiert oder die Elemente nachträglich getrennt werden.

Die technische Entwicklung abgasarmer Neufahrzeuge und zur Umrüstung laufender Fahrzeuge ist in vollem Gange; dabei steht der benzingetriebene Personenkraftwagen im Vordergrund der Bemühungen. Die derzeit verfügbare Optimaltechnik für Serienfahrzeuge (bleifrei, im übrigen Schadstoffminderung über 90 v. H.) wird in der Fachsprache als Dreibegekatalysator mit Sauerstoffsonde bezeichnet, während die optimale Umrüstungstechnik (Stufe A, nur für bleifreiverträgliche Motoren) als unregelmäßiger Dreibegekatalysator und die weniger effektive Umrüstung (Stufe B, keine Bleireduktion, im übrigen bloße Nachverbrennung) als Abgasrückführungsanlage bezeichnet werden. Die auf keine bestimmten Geräte abgestellten technischen Grenzwerte für schadstoffarme Pkw und für die beiden Stufen bedingt schadstoffarmer Pkw werden durch Rechtsverordnungen im Rahmen der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung festgelegt.

2. Konzeption der Vorlagen

Die ältere Bundesratsvorlage — Drucksache 10/339 — beschränkt sich auf eine steuerliche Förderung

der flächendeckenden Einführung bleifreien Benzins. Die Mineralölsteuer für bleifreies Benzin soll so gesenkt werden, daß in der Anfangsphase auftretende Mehrkosten abgefangen und eine Verbilligung des bleifreien Benzins von 1 bis 2 Pf/Liter verbleibt; in einer der Vorlage beigefügten Entschlie-ßung wird die Erwartung ausgesprochen, daß der Deutsche Bundestag eine aufkommensneutrale Lösung finden werde.

Die Regierungsvorlage — Drucksache 10/2523 — hat den Vorschlag aufgegriffen und schlägt gleichzeitig mit der Senkung des Mineralölsteuersatzes für bleifreies Benzin um 2 Pf/Liter eine Erhöhung des Mineralölsteuersatzes für verbleites Benzin um 2 Pf/Liter vor. Diese Spanne zielt auf einen Ausgleich der durchschnittlichen Herstellungs- und Vertriebsmehrkosten.

Das ergänzende Kernstück der Regierungsvorlage ist ein System von temporären Kraftfahrzeugsteuerbefreiungen, zunächst auf optimal schadstoffarme Personenkraftwagen beschränkt, in der Dauer nach dem Prinzip, je eher die Anschaffung und je geringer der Hubraum, gestaffelt. Elektrofahrzeuge und gasbetriebene Fahrzeuge nehmen daran teil. Auch die Kraftfahrzeugsteuerkomponente soll mittelfristig in sich aufkommensneutral bleiben. Dafür sah die Regierungsvorlage ab 1986 eine Anhebung des Steuersatzes für herkömmliche Fahrzeuge von 14,40 auf 16 DM pro 100 ccm vor; Neuanschaffungen dieser Art nach Ablauf des Jahres 1985 werden mit 21,60 DM pro 100 ccm belastet, Dieselfahrzeuge nehmen, soweit zusätzlich besondere Rußgrenzwerte eingehalten werden, mit halber zeitlicher Dauer an den Steuerbefreiungen für optimal schadstoffarme benzingetriebene Personenkraftfahrzeuge teil.

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zur Regierungsvorlage mehrere Verstärkungen des umweltschutzpolitischen Konzepts vorgeschlagen. Mit dem Anliegen, auch die Umrüstung laufender Fahrzeuge in den nächsten Jahren steuerlich zu fördern, hat sich das Bundeskabinett am 23. Januar 1985 erneut befaßt und über die Koalitionsfraktionen entsprechende Änderungen eingebracht. Danach werden ab Mitte 1985 umgerüstete Fahrzeuge mit einem auf 13,20 DM pro 100 ccm ermäßigten Steuersatz belohnt, der bei Umrüstungen niederen Wirkungsgrades (Stufe B) auf drei Jahre begrenzt bleibt; die Umrüstungsaktion muß bis Ende 1987 abgeschlossen sein, Neuanschaffungen herkömmlicher Bauart nach dem 30. September 1986 bleiben ausgeschlossen. Auch laufende Fahrzeuge, die die schärfere Stufe A ohne Umrüstung bereits erfüllen, nehmen am ermäßigten Steuersatz teil. Zum Aufkommensausgleich wird der Steuersatz für das Gros der laufenden und noch bis Jahresende zugelassenen Personenkraftwagen herkömmlicher Bauart ab 1986 auf 18,80 DM pro 100 ccm angehoben.

Die Steuerbefreiungen und Steuerermäßigungen sollen umweltbewußtes Verhalten in etwa finanziell ausgleichen. Inwieweit das für die einzelnen Fallgruppen zutrifft bzw. überschießende Steueranreize notwendig wären und ob die angesichts technischer und rechtlicher Vorgaben optimalen Mittel gewählt

worden sind, war Gegenstand der Anhörung im Finanzausschuß.

Die Spreizung des Mineralölsteuersatzes soll nach der Regierungsvorlage bereits ab 1. April 1985 wirksam werden, während für den restlichen Teil spätere Termine maßgeblich sind, soweit nicht ohnehin eine Rückwirkung vorgesehen ist.

3. Mitberatende Stellungnahmen

Die mitberatenden Ausschüsse haben ihre Stellungnahmen teilweise in einem frühen Stadium des Gesetzgebungsverfahrens abgegeben, überwiegend vor dem erneuten Kabinettsbeschuß vom 23. Januar 1985 und der Anhörung im Finanzausschuß am 6. Februar 1985.

Zur Bundesratsvorlage — Drucksache 10/339 — hat der Ausschuß für Wirtschaft am 14. November 1984 mitgeteilt, er stimme dem Anliegen zu und empfiehlt, den Beratungsstand zur Regierungsvorlage zu übernehmen; am 30. November 1983 hatte er bereits mitgeteilt, er halte eine aufkommensneutrale Ausgestaltung und Lösung für erforderlich, die die Wettbewerbssituation im Mineralölmarkt nicht berühren. Am 23. November 1983 hatte der Haushaltsausschuß sich im Prinzip positiv und im Sinne einer kostenneutralen Regelung ausgesprochen und im übrigen empfohlen, die Entwicklung der Überlegungen bei der Bundesregierung abzuwarten. Der Verkehrsausschuß hält am 24. November 1983 eine steuerliche Begünstigung umweltfreundlicher Kraftfahrzeuge grundsätzlich für sinnvoll. Er empfiehlt, die Entscheidung über den Bundesratsentwurf so lange zurückzustellen, bis die notwendigen Vorfragen bezüglich der Abgasreinigung der Kraftfahrzeuge geklärt sind. Vorsorglich weist der Verkehrsausschuß darauf hin, daß das von ihm am 9. November 1983 durchgeführte Anhörungsverfahren ergeben habe, daß die vom Land Hessen im Bundesrat vorgeschlagene Lösungsmöglichkeit nur über die Begünstigung bei der Mineralölsteuer eher skeptisch zu beurteilen sei. Am 12. Dezember 1984 sieht der Innenausschuß den Gesetzentwurf des Bundesrates als überholt an und kündigt zur Sache eine Stellungnahme im Rahmen der Regierungsvorlage an.

Zur Regierungsvorlage — Drucksache 10/2523 — hat der Verkehrsausschuß am 12. Dezember 1984 mitgeteilt, er habe der Vorlage mit Stimmenmehrheit zugestimmt. Am gleichen Tage hat der Ausschuß für Wirtschaft folgende Stellungnahme abgegeben:

„Der Ausschuß für Wirtschaft hat mit großer Mehrheit gegen die Stimmen der Fraktion DIE GRÜNEN bei Enthaltung der Fraktion der SPD beschlossen, dem federführenden Finanzausschuß vorzuschlagen, dem Deutschen Bundestag die Annahme des Gesetzentwurfs grundsätzlich zu empfehlen. Gegebenenfalls sollte der Gesetzentwurf geändert oder ergänzt werden, um eine steuerlich angemessene Förderung der Umrüstung von Personenkraftwagen zu erreichen.“

Der Ausschuß hat mit der Mehrheit der Fraktionen der CDU/CSU und FDP bei Enthaltung der Fraktion DIE GRÜNEN folgenden Antrag der Fraktion der SPD abgelehnt:

„Artikel 2 Nr. 1b (Mineralölsteuer-Gesetz) erhält folgende Fassung:

Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 angefügt:

Abweichend von Absatz 1 Nr. 1 unterliegen vom 1. April 1985 bis zum 31. Dezember 1991 Otto-Kraftstoff mit einem Gehalt an Bleiverbindungen berechnet als Blei, von höchstens 0,013 Gramm im Liter einem Steuersatz von 46 DM für 1 hl und andere Leichtöle einem Steuersatz von 53 DM für 1 hl.

Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend.“

Mit derselben Mehrheit hat der Ausschuß auch einen Entschließungsantrag der Fraktion der SPD abgelehnt, nach dem der Deutsche Bundestag beschließen sollte:

„Die Bundesregierung wird ersucht, in dem Entwurf eines Gesetzes über steuerliche Maßnahmen zur Förderung des schadstoffarmen Personenkraftwagens eine Regelung aufzunehmen, wonach die Umrüstung von bereits zugelassenen Fahrzeugen ab 1. Januar 1985 angemessen gefördert wird. Die Förderung sollte davon abhängig gemacht werden, daß die Fahrzeuge mindestens die von der EG-Kommission für 1989 vorgeschlagenen Stickoxidgrenzwerte erfüllen und sich die Emissionen von anderen Schadstoffkomponenten nicht erhöhen (abgeschätzte Senkung der Grenzwerte im Mittel um 40 v. H.).“

Der Haushaltsausschuß hat am 7. Februar 1985 mitgeteilt, daß er auf eine mitberatende bzw. gutachtliche Stellungnahme zu den Vorlagen verzichte und sich auf eine Beschlußfassung nach § 96 GO beschränken werde. Er hat hinzugefügt, aus den Reihen des Haushaltsausschusses sei die Befürchtung geäußert worden, daß durch die Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer die bisherige Befreiung der Schwerbehinderten ganz oder teilweise aufgezehrt werden könnte. Der Finanzausschuß werde daher gebeten, dafür einzutreten, daß dieser Personenkreis künftig nicht schlechtergestellt wird.

Die Mehrheit des Finanzausschusses ging im übrigen davon aus, daß die im Innenausschuß noch fortbestehenden Informationsprobleme sich ausschließlich auf den kraftfahrzeugsteuerlichen Teil der Regierungsvorlage beziehen und mehrheitlich keine Bedenken gegen ein Inkrafttreten des mineralölsteuerlichen Teils zum 1. April 1985 bestehen.

4. Anhörungsergebnisse

a) In der Anhörung des Innenausschusses vom 24./25. Oktober 1983 zum Thema „Waldsterben und Luftverunreinigung“ wurden mehrheitlich Luftverunreinigungen als hauptsächliche und entscheidende Ursache für die Waldschäden genannt; eine Minderheit der Angehörten, darunter der Bundesverband der Deutschen Industrie,

die Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke und der Mineralölwirtschaftsverband hielt nur ihre wesentliche Mitbeteiligung für erwiesen.

Unter allen möglichen denkbaren Luftschadstoffen wurden am häufigsten Schwefel- und Stickoxide, ihre Umwandlungsprodukte (Fotooxydantien, wie etwa Ozon) sowie Schwermetalle, Kohlenwasserstoffe und Fluorwasserstoff, und vor allem das synergistische Zusammenwirken aller dieser Einflüsse genannt.

Durch die Einführung bleifreien Benzins und die Ausrüstung von Neufahrzeugen mit dem Dreiwegekatalysator könnten die Stickoxid- und Kohlenwasserstoff-Emissionen um 90 v. H., die Kohlenmonoxid-Emissionen um 95 v. H. vermindert werden. Diese Minderungen würden die gesamte Vegetation tendenziell entlasten und vor allem die Luftqualität in Städten und Ballungsräumen verbessern. Quantitative Aussagen über die Wirkung der Emissionsminderungen auf die Wälder seien jedoch nicht möglich. Vereinzelt wurde die Auffassung vertreten, daß die erdoberflächennah wirkenden Kfz-Abgase nicht zum Ferntransport geeignet seien und damit nicht zu emittententfernten Waldschäden beitragen könnten.

Eine größere Anzahl von Angehörten, darunter Umweltschutzverbände und die Vereinigung der Technischen Überwachungsvereine, sprach sich für die Einführung einer Geschwindigkeitsbegrenzung als einer sehr schnell greifenden und wirksamen Maßnahme aus. Über die Höhe der Schadstoffminderung wurde jedoch keine Einigung erzielt.

- b) In der Anhörung des Ausschusses für Jugend, Familie und Gesundheit vom 22. Februar 1984 zum Thema „Auswirkungen der Luftverschmutzung auf die menschliche Gesundheit“ wurden für die Zunahme von Bronchialerkrankungen und Allergien im wesentlichen Schwefelkonzentrationen verantwortlich gemacht, für Krebs die an Feinstaub gebundenen polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffe, für Nierenfunktionsstörungen und -krebs unter anderem Schwermetalle wie Cadmium und Blei. Erhöhte Konzentrate von Kohlenmonoxid seien insbesondere für Herzranke gefährlich. Von Stickoxiden gehe eine langfristige, das Lungengewebe schädigende Wirkung aus mit emphysemähnlichen Veränderungen und einer verminderten Infektionsresistenz gegenüber Bakterien und viralen Infektionen. Es gäbe Hinweise darauf, daß Stickoxide Krebserkrankungen entweder verursachen oder begünstigen können.
- c) In der Anhörung des Verkehrsausschusses vom 9. November 1983 zum Thema „Reduzierung von Schadstoffen in den Abgasen von Kraftfahrzeugen“ wurde vielfach die Möglichkeit bezweifelt, über die Tarifgestaltung bei der Mineralölsteuer sicherzustellen, daß bleihaltiges und bleifreies Benzin an den Tankstellen stets zum gleichen Preis angeboten werden könnte. Der Preis für bleifreies Benzin bilde sich vielmehr am Markt, die unterschiedlichen Herstellungs-

kosten und Steuerdifferenzen seien nur zwei von mehreren Preisbildungsfaktoren.

Preisvorteile für bleifreies Benzin durch Einräumung von Steuervergünstigungen wurden insbesondere von den mittelständischen Tankstellen entschieden abgelehnt, da viele ihrer Mitglieder wegen des hohen Investitionsbedarfs für die Umstellung kein bleifreies Benzin anbieten könnten und so Wettbewerbsnachteile erleiden müßten. Außerdem sei die Gefahr von Mißbräuchen erheblich, daß steuerbegünstigtes unverbleites Benzin durch Zusatz von Bleitetraäthyl sehr einfach in teureres verbleites Super-Benzin umgewandelt werden könnte.

Die Mehrkosten für die Autofahrer als Folge der Einführung der Katalysator-Technik werden wie folgt beziffert:

- Mehrpreis des neuen Katalysator-Kfz ca. 1 250 DM,
- Mehrverbrauch an Treibstoff bei Verwendung von Normal-Benzin in Höhe von 10 v. H., bei Super-Benzin von ca. 5 v. H., bei gleichzeitiger Minderleistung,
- erhöhter Wartungsaufwand ca. 80 bis 100 DM.

Hieraus ergäbe sich ein jährlicher durchschnittlicher Mehraufwand von ca. 400 bis 500 DM.

Zur Kompensation dieser Mehraufwendungen durch die neue Technologie wurde die mineralölsteuerliche Präferenzierung des bleifreien Kraftstoffes befürwortet, um eine Preisgleichheit zwischen verbleitem und unverbleitem Kraftstoff zu erreichen. Nach Ansicht des Allgemeinen Deutschen Automobil-Clubs sei außerdem ein spürbarer Steueranreiz (Schaufenstereffekt) erforderlich; ein Nachlaß bei der Mehrwertsteuer hätte die beste optische Wirkung.

Nach Schätzungen der Automobilindustrie würden sich die Stickstoff-Emissionen um bis zu 15 v. H. vermindern, wenn man auf Autobahnen Tempo 100 und auf anderen Straßen Tempo 80 vorschreibe. Jedoch müßte das mit einem erhöhten Ausstoß solcher Schadstoffe erkauft werden, die sich — wie Schwefeldioxid — besonders schädlich für die menschliche Gesundheit auswirken.

- d) In der Anhörung des Innenausschusses vom 6. Februar 1984 zum Thema „Notmaßnahmen gegen das Waldsterben durch Geschwindigkeitsbegrenzungen bei Kraftfahrzeugen“ wurde ein erhebliches Erkenntnisdefizit hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen Abgasmenge und Geschwindigkeit offenbar. Insbesondere wurde auf das Fehlen von Emissionsmessungen bei Geschwindigkeiten über 100 km/Stunde hingewiesen. Unstreitig war nur das Ansteigen der Stickoxidemissionen bei Geschwindigkeiten über 100 km/Stunde. Bei der Kohlenmonoxidemission und der Emission organischer Stoffe ergab sich dagegen ein vom jeweiligen Fahrzeugtyp abhängiges uneinheitliches Bild.

Erhebliche Divergenzen in der Antwort der Experten traten insbesondere in der Frage zutage,

in welchem Umfang die Abgasmenge durch eine Begrenzung der Höchstgeschwindigkeit vermindert werden könne. Allenfalls seien grobe Schätzwerte möglich, weil höchst unsichere Größen, wie der Befolgungsgrad der Geschwindigkeitsbegrenzung und die Verteilung der tatsächlichen Fahrgeschwindigkeit, in die Rechnung eingehen müßten. Durch Bildung eines Mittelwerts aus den unterschiedlichen Expertenangaben ließ sich eine Stickstoffminderung je nach Befolgungsgrad der Geschwindigkeitsbegrenzung zwischen 4 v. H. und 7 v. H. der gesamten Stickstoff-Emission errechnen; das sind, nur auf den Emittenten Kraftfahrzeugverkehr bezogen, Stickstoffminderungen um etwa 30 v. H.

Von dem im Auftrag der Bundesregierung durchgeführten Großversuch, hinsichtlich dessen bis Ende 1985 Ergebnisse vorliegen sollen, wurde weiterer Aufschluß über die Zusammenhänge zwischen Tempolimit und Schadstoffreduzierung erhofft.

- e) In der Anhörung des Finanzausschusses vom 6. Februar 1985 zum Thema „Förderung des schadstoffarmen Personenkraftwagens“ hatten folgende Institutionen, Verbände und Sachverständige Gelegenheit zu schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen:

Umweltbundesamt
 Dr. Ulrich van Suntum
 Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher
 ACE Autoclub Europa
 Allgemeiner Deutscher Automobil-Club
 Außenhandelsverband für Mineralöl
 Bund der Steuerzahler
 Bundessteuerberaterkammer
 Bundesverband der Deutschen Industrie
 Bundesverband Freier Tankstellen und unabhängiger Deutscher Mineralöhländler
 Bundesverband mittelständischer Mineralölunternehmen
 Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
 Bund für Umwelt und Naturschutz
 Deutscher Beamtenbund
 Deutscher Gewerkschaftsbund
 Deutscher Industrie- und Handelstag
 Deutscher Naturschutzring
 Deutscher Steuerberaterverband
 Deutsche Steuer-Gewerkschaft
 Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung
 Mineralölwirtschaftsverband
 Reichsbund der Kriegsopfer, Behinderten, Sozialrentner und Hinterbliebenen
 Schutzgemeinschaft Deutscher Wald
 Verband der Automobilindustrie
 Vereinigung der Technischen Überwachungsvereine
 Verband des Kraftfahrzeuggewerbes.

Über die Anhörung wurde ein stenographisches Protokoll angefertigt, dem auch die schriftlichen Vorabstimmungen beigelegt sind; hierauf wird verwiesen. Nachfolgend wird das wesentliche Anhörungsergebnis wie folgt zusammengefaßt:

aa) Gesamtbeurteilung der Vorlage

Die Verbände der Wirtschaft unterstützten trotz zahlreicher Einzelkritik die Vorlage, da unter allen Umständen die bestehenden Unsicherheiten über die Rechtslage beendet und die den Arbeitsmarkt bedrohende Kaufzurückhaltung der Verbraucher überwunden werden müsse. Diesem Zwang zum unverzüglichen Handeln hätten sich alle berechnete Kritik und Wünsche nach technischer Optimierung der Regelung unterzuordnen.

Der Deutsche Industrie- und Handelstag, der Bundesverband der Deutschen Industrie und der Allgemeine Deutsche Automobil-Club begrüßten ausdrücklich, daß die Bundesrepublik Deutschland eine nationale Sonderregelung im Vorgriff auf eine noch nicht mögliche EG-einheitliche Verminderung der Kfz-Schadstoffe anstrebt und daß das marktwirtschaftliche Prinzip der Freiwilligkeit nicht verlassen wird. Dem widersprachen der Deutsche Gewerkschaftsbund, die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher, der Deutsche Naturschutzring und das Umweltbundesamt, die einer obligatorischen Regelung — notfalls gegen die EG-Partner — aus Effektivitätsgründen den Vorzug geben würden.

Einhellig kritisiert wurde die Kompliziertheit, mangelnde Transparenz und teilweise soziale Unausgewogenheit des Regierungsentwurfs.

Steuergewerkschaft, Bund der Steuerzahler, Bundessteuerberaterkammer und Deutscher Steuerberaterverband befürchteten insbesondere, daß die Verwaltung bei Verwirklichung der geplanten Maßnahmen vor erhebliche Probleme gestellt würde; insbesondere die Steuergewerkschaft beklagte die Bindung von Personal zu Lasten von fiskalisch ergebigeren Stellen.

Die Steuerneutralität der beabsichtigten Regelung wurde weithin bezweifelt.

Auf grundsätzliche Ablehnung stieß die Vorlage nur bei van Suntum, der in den Regierungsmaßnahmen eine Verletzung des Verursacherprinzips sah, da gerade der umweltbewußte Pkw-Fahrer wegen der verbleibenden Nettokostennachteile bestraft würde. Nach van Suntum müsse die Abgabenbelastung an der Fahrleistung anknüpfen, um den tatsächlichen Beitrag des einzelnen Autofahrers an der Umweltbelastung zutreffend zu erfassen.

*bb) Wesentliche Anhörungsergebnisse im einzelnen**Zur Tarifgestaltung bei der Mineralölsteuer*

Bei der Frage, ob nicht eine stärkere „Spreizung“ bei der mineralölsteuerlichen Tarifgestaltung erforderlich sei, ergaben sich wesentliche Meinungsverschiedenheiten. Für eine stärkere Spreizung sprachen sich insbesondere der Deutsche Industrie- und Handelstag, der Deutsche Gewerkschaftsbund und der Automobilclub Europa aus, weil ein Preisvorteil des bleifreien Benzins den Prozeß der Umstellung auf den Katalysatorwagen beschleunigen würde.

Demgegenüber hielten die Verbände der Mineralölwirtschaft und der Freien Tankstellen, der Verband

der Automobilindustrie, der ADAC und der Bund für Umwelt und Naturschutz die vorgesehene Mineralölsteuereindifferenzierung für ausreichend und geeignet, um auf dem Mineralölmarkt mittelfristig Preisgleichheit zwischen verbleitem und unverbleitem Benzin zu erreichen. Ein Preisvorteil des unverbleiten Benzins sei wegen der Gefahr mineralölsteuerlicher Manipulationen oder der Falschbetankung geradezu gefährlich; den Schaden hieraus hätten Umwelt, Verbraucher und Fiskus zu tragen.

Die Mineralölindustrie forderte eine steuerliche Entlastung der nach geltendem Recht vollversteuerten Bestände von bleifreiem Benzin zum 1. April 1985. Hierbei handele es sich um das Gegenstück zur Nachversteuerung der zum bisherigen Tarif besteuerten Bestände an bleihaltigem Benzin.

Anreizwirkungen der Kfz-Steuerbefreiungen

Steuerliche Maßnahmen wurden überwiegend als geeignete Maßnahmen angesehen, den Anpassungsprozeß des Automobilmarktes an die neue Technologie zu beschleunigen. Gegenüber einer obligatorischen Regelung, die ein zeitaufwendiges Abstimmungsverfahren mit den EG-Partnern voraussetzte, werde das differenzierende System von Kraftfahrzeugsteuerbefreiungen und -ermäßigungen schnellere Erfolge bei der Schadstoffreduzierung bringen und sei wegen seiner größeren Flexibilität mit geringeren Eingriffen gegenüber den Verbrauchern verbunden.

Die Höhe der Förderung wurde bei Neuwagen als im allgemeinen ausreichend, bei der Umrüstung herkömmlicher Kraftfahrzeuge im allgemeinen als unzureichend angesehen, das erwünschte Verbraucherverhalten zu beeinflussen.

Aus Gründen der sozialen Ausgewogenheit plädierte der Deutsche Gewerkschaftsbund und der Zentralverband des Kraftfahrzeuggewerbes für eine relativ stärkere steuerliche Begünstigung der Umrüstung. An der Steuerbefreiungstabelle für Neuwagen kritisierten der Allgemeine Deutsche Automobil-Club und das Umweltbundesamt, daß die Halter größerer Pkw bevorzugt würden, weil sie schon bei vergleichsweise kürzerer Haltedauer den vollen Steuervorteil erzielen könnten. Die Steuererhöhung ab 1. Januar 1986 für nichtumrüstbare Altpkw diskriminiert nach Meinung des Allgemeinen Deutschen Automobil-Clubs insbesondere Geringverdienende.

Uneinigkeit bestand darüber, ob Fahrzeuge, bei denen bereits heute die Voraussetzungen für die bedingt schadstoffarme Stufe A vorliegen, in die steuerlichen Förderungsmaßnahmen einbezogen werden sollten.

Der Reichsbund der Kriegsoffer, Behinderten, Sozialrentner und Hinterbliebenen und das Umweltbundesamt wiesen auf die Notwendigkeit einer Ausgleichsregelung hin, etwa durch einen direkten Zuschuß zugunsten der bisher schon steuerbefreiten Schwerbehinderten.

Haushaltsmäßige Auswirkungen

Die von den Anhörungsteilnehmern allgemein anerkannte Forderung nach Aufkommensneutralität der steuerlichen Maßnahmen bezeichnete van Suntum als verfehlt. Kfz- und Mineralölsteuer, die der Wegekostendeckung dienen sollten, ständen nicht als Umverteilungsmasse zur Verfügung. Mit den durch den Betrieb umweltschädlicher Kraftfahrzeuge entstehenden zusätzlichen Umweltkosten dürften nur die Verursacher belastet werden.

Zu den Auswirkungen der Vorlage auf die öffentlichen Haushalte waren nur grobe Schätzungen möglich, da insbesondere die Umstiegs- bzw. die Umrüstungsquote der ca. 8 Millionen umrüstbaren Kraftfahrzeuge nicht abzuschätzen sei.

Das Ifo-Institut schätzte bei einem schnellen Umsteigen auf den Katalysator für die Jahre 1986 bis 1989 saldierte Mindereinnahmen bei der Kfz- und Mineralölsteuer in Höhe von 0,6 Mrd. DM; bei einer für realistischer gehaltenen „Umstiegs- und Umstellungslethargie“ der Verbraucher ergäben sich dagegen insgesamt Mehreinnahmen von etwa 3,3 Mrd. DM.

Das Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler errechnete demgegenüber unter Berücksichtigung von auf Grund gestiegener Gesamtnachfrage gestiegenen Mehrwertsteuereinnahmen einen Gewinn des Fiskus von 4 Mrd. DM.

Geschwindigkeitsbegrenzung als alternative Maßnahme

Den Forderungen der Umweltschutzvereinigungen nach einem sofortigen Tempolimit wurde von Seiten der Industrie und der Automobilclubs entgegengehalten, daß die ökologischen, volkswirtschaftlichen und verkehrstechnischen Folgen einer Geschwindigkeitsbegrenzung noch ungeklärt seien. Die Verminderung der Stickstoffoxid-Belastung stehe in keinem angemessenen Verhältnis zu den nachteiligen Auswirkungen auf die Bevölkerung und Wirtschaft. Vor Abschluß der Großversuche sei die Frage einer Geschwindigkeitsbegrenzung auf keinen Fall entscheidungsreif.

5. Ausschussempfehlung und Oppositionsverhalten

Der Ausschuß hat die Vorlage der Bundesregierung zur Beratungsgrundlage genommen und mit der Mehrheit der Koalitionsfraktionen zunächst eine Aufteilung der Gesetzesvorlage vorgenommen. Danach wird dem Plenum des Deutschen Bundestages empfohlen, zunächst über den mineralölsteuerlichen Teil der Vorlage in einem gesonderten Gesetz zu beschließen, das am 1. April 1985 in Kraft treten soll. Über den restlichen Teil des Gesetzentwurfs wird der Ausschuß erst nach der EG-Tagung der Umweltschutzminister am 7. März 1985 in Brüssel beschließen und eine Zweite Ausschussempfehlung und einen Zweiten Bericht vorlegen. Die Ausschußmehrheit hat sich trotz des Widerspruchs der Oppositionsfraktionen dazu entschlossen, weil sich Mine-

ralölsteuerindustrie und -handel auf diesen Inkrafttretenstermin eingestellt haben, was sehr begrüßt wird, und weil auch dem Bundesrat kein vermeidbarer Zeitdruck zugemutet werden sollte. Der Beschlußfassung über den gesamten Regierungsentwurf stand außerdem entgegen, daß der mitberatende Innenausschuß noch einen ergänzenden Informationsbedarf hinsichtlich der technischen Abgrenzungen für die Kraftfahrzeugsteuerbefreiungen und -vergünstigungen signalisiert hat.

Inhaltlich ist die Ausschußmehrheit hinsichtlich der Mineralölsteuerkomponente im wesentlichen der Regierungsvorlage gefolgt. Insbesondere soll es bei einer Spreizung der Mineralölsteuerbelastung von bleihaltigem und bleifreiem Benzin um 4 Pfennig pro Liter sein Bewenden haben. Bereits die preisliche Gleichstellung bleifreien Benzins sei ein Beitrag zum Umweltschutz, weil bis zu 20 v. H. der laufenden Personenkraftwagen auch bleifreiverträglich sind und deren Halter sich entsprechend umweltfreundlich verhalten werden. Im übrigen hat sich die Ausschußmehrheit die Bedenken von Mineralölindustrie und -handel zu eigen gemacht, die vor den Gefahren eines verbilligten Angebots für bleifreies Benzin gewarnt haben, zumal die aufgezeigten Mißbrauchsmöglichkeiten auch die längerfristige Steuerneutralität in Frage gestellt hätten. Entsprechend wurde die weitergehende Gesetzesvorlage des Bundesrates bei Stimmenthaltung der Oppositionsfraktionen abgelehnt. Ein früherer Antrag der Fraktion der SPD, die Spreizung auf 7 Pfennig pro Liter zu erhöhen, kam im Hinblick auf ein von ihr angekündigtes neues Gesamtkonzept nicht zur Abstimmung.

Die innerhalb des mineralölsteuerlichen Teils der Vorlage vorgeschlagenen Änderungen sind von untergeordneter Bedeutung und werden wie folgt erläutert:

Zu Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa (§ 15 MinöStG)

In der Ermächtigung für eine Mißbrauchsbekämpfung wird durch die Ersetzung der Worte „an Endverwender“ durch die Worte „in Haupt- und Reservebehälter von Motoren“ verhindert, daß Großabnehmer von unverbleitem Otto-Kraftstoff, die Endverbraucher sind, nachträglich diesen Kraftstoff mit verbleitem mischen, was mit dem Ziel der Ersatzspreizung nicht vereinbar wäre.

Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 15 b MinöStG)

Nach der Zunahme der Bleifrei-Tankstellen ist mit größeren Mengen an verteuertem unverbleitem Kraftstoff bei den Tankstellen zu rechnen. Um jeder Zurückhaltung bei der Bereitstellung von unverbleitem Kraftstoff entgegenzuwirken, sollten diese Bestände entsprechend der Nachversteuerung der Bestände an verbleitem Kraftstoff um 2 Pfennig je Liter entlastet werden. Dies sieht der neu eingefügte Absatz 5 vor.

Zu Artikeln 2 und 3, Eingangsformel und Gesetzesbezeichnung

redaktionelle Anpassungen.

Die Oppositionsfraktionen halten eine Aufteilung der Gesetzesvorlage für unvertretbar, weil dadurch

zusammengehörende Teile eines noch nicht abschließend zu beurteilenden Gesamtkonzepts willkürlich auseinandergerissen werden und damit auch eine ernsthafte Beratung eines Alternativkonzeptes auf Grund der Anhörungen und der noch anstehenden Brüsseler Beschlüsse vorab ausgeschlossen werde. Sie haben deshalb dem vorgezogenen Teil schon aus formellen Gründen ihre Zustimmung versagt.

Bonn, den 27. Februar 1985

Lennartz

Berichterstatler