

Augstein, Reinhard

Article — Digitized Version

Probleme einer Ökosteuer in einem föderativen Finanzsystem

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Augstein, Reinhard (1990) : Probleme einer Ökosteuer in einem föderativen Finanzsystem, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 70, Iss. 1, pp. 30-36

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136598>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Reinhard Augstein

Probleme einer Ökosteuer in einem föderativen Finanzsystem

Die Diskussion über die ökologische Umgestaltung des Steuer- und Abgabensystems vernachlässigt bisher die föderative Ordnung der Bundesrepublik. Welche Auswirkungen ergeben sich auf die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern?

Die Arbeiten der SPD-Kommission „Fortschritt '90“ haben zum vorläufigen Ergebnis geführt, daß die SPD im Falle eines Wahlsieges bei den nächsten Bundestagswahlen eine ökologische Umgestaltung des Steuer- und Abgabensystems in der Bundesrepublik Deutschland anstreben soll. Kernstück dieses Konzepts, von dem weitere Einzelheiten noch nicht bekannt sind, ist das Ziel, durch Erhöhung der Mineralölsteuer auf Kraftstoffe – derzeit wird von einer Erhöhung um 0,50 DM pro Liter gesprochen – den Energieverbrauch im Bereich des Kfz-Verkehrs zu verteuern, um damit einen Rückgang der Nachfrage, zumindest aber einen Rückgang des Nachfragewachstums, und damit des Energieverbrauchs zu erreichen. Die Endverbraucher sollen hierdurch veranlaßt werden, vermehrt öffentliche Verkehrsmittel zu nutzen sowie z. B. Fahrgemeinschaften für den täglichen Weg zur Arbeit zu bilden. Durch einen Rückgang des Energieverbrauchs soll nicht nur der Verbrauch an nichterneuerbaren Primärenergieressourcen reduziert werden, sondern auch ein erheblicher Beitrag zum Umweltschutz geleistet werden: Eine Reduzierung des Mineralölverbrauchs würde zu einer Verminderung der Luftschadstoffe führen und damit auch einen Beitrag zur Bewältigung der weltweit zu beobachtenden Klimaveränderung (Stichwort Treibhauseffekt) leisten.

Die Konzeption sieht weiter vor, daß die Mineralölsteuererhöhung insgesamt aufkommensneutral erfolgen soll. Als Ausgleich ist daher einerseits der Wegfall der Kfz-Steuer vorgesehen, nicht zuletzt auch deshalb, weil diese verbrauchsunabhängig erhoben wird. Andererseits sind bestimmte einkommensteuerliche Ausgleichsmaßnahmen sowie zusätzliche staatliche Transferleistungen zugunsten nichtsteuerpflichtiger Bürger (Studenten, Rentner usw.) vorgesehen. Zu den steuerlichen Ausgleichsmaßnahmen sollen unter anderem die

Anhebung des Grundfreibetrages bei der Lohn- und Einkommensteuer sowie die Einführung einer Entfernungsbzw. Fernpendlerpauschale gehören. Zu den geplanten Maßnahmen im Bereich der Transferleistungen gehören ein höherer Anstieg der Renten, der Arbeitslosen- und Sozialhilfe und der BAFöG-Geldleistungen.

Die von der SPD-Kommission vorgelegten Vorschläge haben zu einer intensiven Diskussion sowohl innerhalb als auch außerhalb der SPD geführt. Über die Tatsache, daß vermehrt „marktwirtschaftliche Instrumente“ im Umweltbereich genutzt werden sollten, besteht dabei sowohl unter den politischen Parteien als auch in der breiten Öffentlichkeit weitgehender Konsens. Strittig ist allerdings der konkrete Weg.

Die Kritik an der Konzeption der SPD-Kommission, auf die hier im einzelnen nicht eingegangen werden soll, betrifft beispielsweise die angestrebte Wirkung auf den Energieverbrauch und auf die Umweltbelastung, die verteilungspolitischen Auswirkungen der vorgesehenen steuerlichen Be- und Entlastungsmaßnahmen auf die Bürger und die Auswirkungen auf den Produktionssektor und damit die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft. Im folgenden wird ein anderer Aspekt dieser Vorschläge betrachtet, der sich aus der föderativen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland ergibt: die Auswirkungen auf die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern und die in diesem Zusammenhang entstehenden Probleme.

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein föderativer Bundesstaat, der sich aus den Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden zusammensetzt. Die Aufgaben dieser Gebietskörperschaften sind im Grundgesetz (Art. 70 ff.) geregelt. Dabei besteht grundsätzlich eine strikte Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern (einschließlich Gemeinden). Allein im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a und 91b GG) ist eine Mitwirkung (und folglich auch eine Mitfinanzierung) des Bundes bei Länderaufgaben vorgesehen. Dieser Aufgabenteilung folgt die Ausgabenteilung. Gemäß Art. 104a

Dr. Reinhard Augstein, 42, ist Referent im Bundesministerium der Finanzen in Bonn. Der Autor gibt in diesem Artikel ausschließlich seine persönliche Meinung wieder.

GG trägt jede Ebene grundsätzlich die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer jeweiligen Aufgaben ergeben.

Die staatlichen Ausgaben werden durch entsprechende Einnahmen, in erster Linie durch Steuereinnahmen, finanziert. Dabei sieht das Grundgesetz (Art. 106) – ebenso wie bei den Aufgaben und Ausgaben – auch bei den Steuereinnahmen im Grundsatz eine klare Trennung zwischen den Ebenen vor. Jeder Ebene steht das Aufkommen aus bestimmten Steuerarten alleine zu. So steht die hier betrachtete Mineralölsteuer derzeit allein dem Bund zu, die Kfz-Steuer hingegen allein den Ländern.

Abweichend hiervon stehen das Aufkommen aus der Einkommensteuer (nach Abzug des Gemeindeanteils), der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer (einschließlich Einfuhrumsatzsteuer) Bund und Ländern gemeinsam zu (Gemeinschaftsteuern). Dabei sind die Anteile von Bund und Ländern am Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommen im Grundgesetz festgeschrieben: das Aufkommen steht je zur Hälfte dem Bund und den Ländern zu. Allein die Aufteilung des Umsatzsteueraufkommens ist nicht festgelegt. Diese ist vielmehr durch Bundesgesetz zu regeln, wobei das Grundgesetz (Art. 106 Abs. 3) allerdings bestimmte Grundsätze vorschreibt. Insbesondere wird der Grundsatz festgeschrieben, daß Bund und Länder¹ im Rahmen der laufenden Einnahmen gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben haben. Dieser Grundsatz manifestiert sich in der sogenannten Deckungsquotenrechnung². Dabei sind die Kriterien „laufende Einnahmen“ und „notwendige Ausgaben“ nicht näher definiert. Diese Festlegung ist in der Praxis dem politischen Einigungsprozeß zwischen Bund und Ländern überlassen. Zweck dieser Regelung ist es, ein variables Element in die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern einzuführen, um unterschiedlichen Strukturentwicklungen bei Bund und Ländern – sei es auf der Einnahmenseite, sei es auf der Ausgabenseite – Rechnung tragen zu können. Das Grundgesetz (Art. 106 Abs. 4) sieht eine Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile von Bund und Ländern allein unter der Voraussetzung vor, daß sich das „Verhältnis zwischen den Einnahmen und den Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt“³. Offen ist dabei, wann das Kriterium „wesentlich“ erfüllt ist. Auch diese Frage wurde bislang in politischen Verhandlungen zwischen Bund und Ländern entschieden. Für die Neuverteilung des Umsatzsteueraufkommens sind dabei aus finanz-

verfassungsrechtlicher Sicht sowohl die Ausgangsverteilung als auch andere Gesichtspunkte unerheblich.

Im folgenden werden die möglichen Auswirkungen einer Erhöhung der Mineralölsteuer bei gleichzeitigem Wegfall der Kfz-Steuer auf die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern dargestellt. Diese Untersuchung erfolgt in drei Schritten. Zunächst werden die möglichen Auswirkungen der Einzelmaßnahmen jeweils isoliert voneinander dargestellt, dann werden die Auswirkungen und ihre Probleme bei gleichzeitiger Durchführung untersucht.

Gemäß Grundgesetz ist die Kfz-Steuer eine reine Ländersteuer, ihr Aufkommen steht allein den Ländern zu. Sie stellt mit einem Volumen von rund 8,2 Mrd. DM (1988) die wichtigste Ländersteuer dar. Bei Verwirklichung der SPD-Konzeption müßten die Länder daher nicht nur auf eine ihnen grundgesetzlich zustehende Steuer verzichten, sie hätten zunächst einmal auch erhebliche Einnahmehausfälle zu verzeichnen (geschätztes Volumen für 1992: rund 9,5 Mrd. DM), was entsprechende Haushaltsprobleme nach sich ziehen würde. Als direkte Auswirkung dieser Einnahmenverluste der Länder für die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern würde sich ceteris paribus eine Verschiebung zu Lasten der Länder ergeben. Als mittelbare Folge könnte sich jedoch – unter gewissen Voraussetzungen – eine teilweise Kompensation dieser Verluste aus erhöhten Umsatzsteueranteilen ergeben.

Geht man bei Bund und Ländern vor Wegfall der Kfz-Steuer von gleichen Deckungsquoten aus, so würden die Kfz-Steuerausfälle rechnerisch zu einer Verschlechterung der Deckungsquote bei den Ländern führen. Unter der Voraussetzung, daß diese Änderung als „wesentlich“ im Sinne des Grundgesetzes zu beurteilen wäre – was letztlich, wie erwähnt, allein politisch entschieden wird –, könnten die Länder insgesamt rein rechnerisch einen höheren Anteil am Umsatzsteueraufkommen fordern und so zumindest einen Teil ihrer Einnahmenverluste kompensieren. Allerdings besteht in diesem Fall das Problem der Verteilung dieser Kompensation zwischen den Ländern untereinander, auf das weiter unten eingegangen werden soll. Dieser Fall ist mit fiktiven Zahlen in Beispiel 1 dargestellt.

Beispiel 1

Ausgangssituation	Bund	Länder	Zusammen
Einnahmen (Mrd. DM)	270	450	720
Ausgaben (Mrd. DM)	300	500	800
Deckungsquote (%)	0,9000	0,9000	0,9000

Kfz-Steuerausfälle in Höhe von 10 Mrd. DM bei den Ländern würden zu folgendem Ergebnis führen:

¹ Im folgenden einschließlich der Gemeinden.

² Deckungsquote: Verhältnis der laufenden Einnahmen zu den notwendigen Ausgaben.

³ Art. 106 Abs. 4 GG.

Ausgangssituation	Bund	Länder	Zusammen
Einnahmen (Mrd. DM)	270	440	710
Ausgaben (Mrd. DM)	300	500	800
Deckungsquote (%)	0,9000	0,8800	0,8875

Würden die Deckungsquoten von Bund und Ländern in Übereinstimmung gebracht, so würde sich folgendes Ergebnis ergeben:

	Bund	Länder	Zusammen
Einnahmen (Mrd. DM)	266,25	443,75	710
Ausgaben (Mrd. DM)	300	500	800
Deckungsquote (%)	0,8875	0,8875	0,8875

Über die Umsatzsteuerverteilung würden die Länder rechnerisch eine Kompensation in Höhe von 3,75 Mrd. DM zu Lasten des Bundes erhalten können, ihre Steuerausfälle würden sich auf 6,25 Mrd. DM belaufen.

Die Situation stellt sich jedoch anders dar, wenn man von einer bestehenden Umsatzsteuerverteilung zu Lasten des Bundes ausgeht. So ist festzustellen, daß der tatsächliche Anteil des Bundes am Umsatzsteueraufkommen in den vergangenen Jahren mit rund 52 % zum Teil erheblich unter dem ihm formal zustehenden Anteil lag⁴, so daß die Deckungsquoten des Bundes unter denen der Länder lagen. Hieraus läßt sich ein rechnerischer Umverteilungsanspruch des Bundes hinsichtlich des Umsatzsteueraufkommens ableiten. Je nach Höhe der jeweiligen Größen könnte ein Wegfall der Kfz-Steuererinnahmen bei den Ländern in solcher Situation allein zu einer Annäherung der Deckungsquoten von Bund und Ländern führen, ohne daß die Länder hieraus einen Umverteilungsanspruch aus dem Umsatzsteueraufkommen ableiten könnten und auf diese Weise einen zumindest teilweisen finanziellen Ausgleich für die wegfallenden Kfz-Steuererinnahmen erhalten würden:

Beispiel 2

Ausgangssituation	Bund	Länder	Zusammen
Einnahmen (Mrd. DM)	250	470	720
Ausgaben (Mrd. DM)	300	500	800
Deckungsquote (%)	0,8333	0,9400	0,9000

Nach Wegfall der Kfz-Steuer (10 Mrd. DM) ergibt sich folgende Verteilung:

	Bund	Länder	Zusammen
Einnahmen (Mrd. DM)	250	460	710
Ausgaben (Mrd. DM)	300	500	800
Deckungsquote (%)	0,8333	0,9200	0,8875

Trotz der Kfz-Steuererinnahmen könnten die Länder wegen der Unterschiede in den Deckungsquoten rechnerisch keine Neuverteilung des Umsatzsteueraufkommens verlangen, um auf diese Weise zumindest eine teilweise Kompensation ihrer Mindereinnahmen zu erhalten.

Bei Ausgleich der Deckungsquoten würde sich die in Beispiel 1, Tabelle 3 dargestellte Verteilung ergeben.

Erhöhung der Mineralölsteuer

Die Mineralölsteuer ist gemäß Grundgesetz eine reine Bundessteuer, ihr Aufkommen fließt allein dem Bund zu. Eine Erhöhung der Mineralölsteuer um 0,50 DM/l würde beim Bund zu erheblichen Mehreinnahmen führen (geschätztes Mehraufkommen 1992: rund 33 Mrd. DM). Dieses Mehraufkommen würde für sich betrachtet – ohne Wegfall der Kfz-Steuer – ceteris paribus zu einer Verschiebung der Steuerverteilung zugunsten des Bundes und zu Lasten der Länder führen, da der Bund unter sonst gleichen Umständen über erhöhte Einnahmen verfügt. Geht man von gleichen Deckungsquoten bei Bund und Ländern vor Erhöhung der Mineralölsteuer aus, so würde sich die Deckungsquote des Bundes erhöhen und – selbst bei Beibehaltung der Kfz-Steuer – rechnerische Umverteilungsansprüche der Länder aus dem Umsatzsteueraufkommen begründen können. Auf diese Weise könnten die Länder – auch ohne jede formelle Beteiligung an der Mineralölsteuer – an einer Mineralölsteuererhöhung partizipieren. Bei der Berechnung der Umverteilungsansprüche wäre dabei das gesamte Mehraufkommen aus der erhöhten Mineralölsteuer zugrunde zu legen.

Unterstellt man – wie im Fall der Kfz-Steuererinnahmen – eine Situation, in der die Deckungsquote des Bundes unter der der Länder liegt, so würde eine Erhöhung der Mineralölsteuer zunächst einmal tendenziell nur eine Angleichung der Deckungsquoten bewirken, ohne daß sich hieraus schon ein rechnerischer Anspruch auf Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile ableiten ließe.

Es ist zu erwarten, daß die Länder – sofern sie überhaupt zur Abschaffung einer ihnen qua Grundgesetz zustehenden Steuer bereit sein sollten – für die Kfz-Steuererinnahmen entsprechende Ausgleichsforderungen an den Bund stellen werden. Da zudem kein Land durch den Wegfall der Kfz-Steuer finanziell schlechter gestellt werden will als bei ihrer Beibehaltung, wird sich die Höhe dieser Ausgleichsforderung nicht allein am Kfz-Steueraufkommen der Ländergesamtheit und seiner voraussichtliche Entwicklung orientieren, sondern vielmehr am Kfz-Steueraufkommen jedes einzelnen Landes.

Eine Mineralölsteuererhöhung würde zudem zu zusätzlichen Haushaltsbelastungen bei den Ländern führen. Ursache hierfür ist die Tatsache, daß Fahrzeuge der

⁴ Vgl. Bundesminister der Finanzen: Finanzbericht 1986 ff., Bonn, Ziff. 5.2.1.

öffentlichen Hand (Polizei, Feuerwehr usw.) von der Kfz-Steuer befreit sind. Eine Mineralölsteuererhöhung würde diese Fahrzeuge einer zusätzlichen Steuerbelastung unterwerfen und somit zu entsprechenden Mehrbelastungen der Haushalte der Länder und ihrer Gemeinden führen. Die Ausgaben der Länder würden entsprechend steigen, ihre Deckungsquote entsprechend sinken. Ob und inwieweit die Länder bereit wären, diese Zusatzbelastungen hinzunehmen, ohne entsprechende Ausgleichsforderungen gegenüber dem Bund geltend zu machen, müßte abgewartet werden. Inwieweit Kompensationsmöglichkeiten durch rechnerische Umverteilungsansprüche über die Umsatzsteuerverteilung auftreten könnten, kann abstrakt nicht gesagt werden. Dies hängt von der konkreten Ausgangssituation und der Höhe der Mehrbelastungen ab⁵.

Zur Befriedigung derartiger Ausgleichsforderungen kämen grundsätzlich zwei Alternativen in Betracht:

- ☐ Erhöhung des Anteils der Länder am Umsatzsteueraufkommen;
- ☐ Beteiligung der Länder am Mineralölsteueraufkommen.

Die mit diesen beiden Ausgleichsalternativen verbundenen Probleme sollen im weiteren betrachtet werden.

Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer

Die Umsatzsteuer gehört gemäß Grundgesetz zu den gemeinschaftlichen Steuern, ihr Aufkommen steht Bund und Ländern gemeinsam zu. Insoweit würde diese Lösung zumindest keinerlei verfassungsrechtliche Probleme mit sich bringen.

Allerdings wurde oben bereits ausgeführt, daß das Umsatzsteueraufkommen nicht beliebig zwischen Bund und Ländern aufgeteilt werden kann. Die Aufteilung muß vielmehr den im Grundgesetz vorgegebenen Grundsätzen entsprechen, deren Ziel es ist, durch die Umsatzsteuerverteilung unter Berücksichtigung der jeweiligen Ausgaben eine „gleichmäßige“ Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern zu erreichen. Unter dieser Voraussetzung sind je nach Ausgangssituation zwei Fälle zu unterscheiden.

Im ersten Fall sind in der Ausgangssituation die Deckungsquoten von Bund und Ländern gleich, so daß keine Ebene rechnerische Ausgleichsforderungen geltend machen kann. Die Kfz-Steuer ausfälle würden in dieser Situation die Einnahmen der Länder und damit deren Deckungsquote verringern und ihre Position gegenüber der Ausgangssituation verschlechtern; gleich-

zeitig würde eine Erhöhung der Mineralölsteuer die Einnahmen des Bundes und damit seine Deckungsquote erhöhen, so daß sich seine Lage gegenüber der Ausgangssituation verbessert. Beide Elemente wirken kumulativ zugunsten des Bundes und zu Lasten der Länder. Die Folge wäre – unbeschadet etwaiger Ausgleichsforderungen der Länder – ein rechnerischer Ausgleichsanspruch der Länder allein aufgrund der nun unterschiedlichen Deckungsquoten. Ob dieser Ausgleichsanspruch ausreichend ist, um die Mindereinnahmen der Länder wegen der Kfz-Steuer ausfälle ausgleichen zu können, kann allgemein nicht gesagt werden. Dies hängt vielmehr von den konkreten Zahlen ab. Hierzu ein Beispiel.

Beispiel 3

Ausgehend von einer Situation wie in Beispiel 1, Tabelle 1 dargestellt, würden Mindereinnahmen der Länder aus den Kfz-Steuer ausfällen in Höhe von 10 Mrd. DM und Mehreinnahmen des Bundes aus erhöhter Mineralölsteuer in Höhe von 30 Mrd. DM folgendes Bild ergeben:

	Bund	Länder	Zusammen
Einnahmen (Mrd. DM)	300	440	740
Ausgaben (Mrd. DM)	300	500	800
Deckungsquote (%)	1	0,8800	0,9250

Eine Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder in Höhe von 10 Mrd. DM zwecks Ausgleichs für die Kfz-Steuer ausfälle würde zu folgendem Ergebnis führen:

	Bund	Länder	Zusammen
Einnahmen (Mrd. DM)	290	450	740
Ausgaben (Mrd. DM)	300	500	800
Deckungsquote (%)	0,9667	0,9000	0,9250

Die Deckungsquoten von Bund und Ländern wären weiterhin ungleich. Zur Erreichung gleicher Deckungsquoten ergibt sich ein rechnerischer Ausgleichsanspruch der Länder in Höhe von 22,5 Mrd. DM. Dem Bund verblieben somit netto 7,5 Mrd. DM, die Länder würden netto 12,5 Mrd. DM mehr erhalten. Sie wären damit besser gestellt als in der Ausgangssituation.

	Bund	Länder	Zusammen
Einnahmen (Mrd. DM)	277,50	462,50	740
Ausgaben (Mrd. DM)	300	500	800
Deckungsquote (%)	0,9250	0,9250	0,9250

Der zweite Fall betrifft eine Ausgangssituation, in der der Bund – wegen einer geringeren Deckungsquote als die der Länder – rechnerische Ausgleichsansprüche aus der Umsatzsteuerverteilung gegenüber den Ländern geltend machen könnte. Die Kfz-Steuer ausfälle und die Erhöhung der Mineralölsteuer würden zunächst einmal tendenziell zu einer Angleichung der Deckungsquoten führen und rechnerische Ausgleichsansprüche der Länder allenfalls über das hinaus rechtfertigen, was

⁵ Im weiteren sollen derartige denkbare Ausgleichsforderungen der Länder vernachlässigt werden.

nach Ausgleich der Deckungsquoten noch zur Verteilung übrig bliebe. Ob und gegebenenfalls in welchem Maße es hier zum finanziellen Ausgleich für die Mindereinnahmen bei den Ländern kommen kann, hängt von der konkreten Ausgangssituation sowie der Höhe der jeweiligen Mehr- bzw. Mindereinnahmen ab. Auch hierzu ein Beispiel.

Beispiel 4

Ausgehend von Beispiel 2, Tabelle 1 würde der Wegfall der Kfz-Steuer in Höhe von 10 Mrd. DM und die Erhöhung der Mineralölsteuer um 30 Mrd. DM zu folgendem Ergebnis führen:

	Bund	Länder	Zusammen
Einnahmen (Mrd. DM)	280	460	740
Ausgaben (Mrd. DM)	300	500	800
Deckungsquote (%)	0,9333	0,9200	0,9250

Zur Erreichung gleicher Deckungsquoten ergibt sich ein rechnerischer Ausgleichsanspruch der Länder zu Lasten des Bundes in Höhe von 2,5 Mrd. DM. Der Bund würde gegenüber der Ausgangsposition dann netto über 27,5 Mrd. DM Mehreinnahmen verfügen, die Länder netto über 7,5 Mrd. DM weniger. Die Mindereinnahmen aus den Kfz-Steuerfällen könnten über die Umsatzsteuerneuverteilung nur zum geringeren Teil kompensiert werden. Die sich hieraus ergebende Verteilung entspricht der in Beispiel 3, Tabelle 3.

Bei der bisherigen Betrachtung wurden zwei Probleme vernachlässigt. Zum einen wurde die Steuerverteilung innerhalb der Länder nicht berücksichtigt, zum anderen die im SPD-Konzept vorgesehenen einkommensteuerlichen Erleichterungen.

Bei den Auswirkungen einer Abschaffung der Kfz-Steuer und der Erhöhung der Mineralölsteuer auf Benzin wurden nur die Verteilungsauswirkungen auf die Länder insgesamt einbezogen. Bereits oben wurde jedoch gesagt, daß die Länder eine Zustimmung zu diesem Konzept davon abhängig machen könnten, daß kein einzelnes Bundesland durch dieses Konzept schlechter gestellt wird als zuvor.

Angenommen, Bund und Länder könnten sich grundsätzlich darauf einigen, daß die Länder für die Kfz-Steuerfälle einen vollständigen Ausgleich in Form erhöhter Umsatzsteueranteile erhalten⁶. Für diesen Fall ist zu berücksichtigen, daß die Verteilung der Kfz-Steuer und die Verteilung der Umsatzsteuer zwischen den Ländern nach unterschiedlichen Schlüsseln erfolgt. Während für die Verteilung der Kfz-Steuer die in den einzel-

nen Ländern zugelassenen Pkw und deren jeweiliger Hubraum maßgeblich ist, erfolgt die Verteilung der Umsatzsteuer entsprechend den jeweiligen Einwohnerzahlen. Würde der Bund den Ländern angesichts dieser Tatsache zusätzliche Umsatzsteuerpunkte in einer Höhe zugestehen, die genau den Kfz-Steuerfällen entspricht, wäre mit Einnahmeverlagerungen zwischen den Ländern und Einnahmeverlusten einzelner Länder zu rechnen. Dementsprechend könnten die Länder nur dann bereit sein, einen Ausgleich über erhöhte Umsatzsteueranteile zu akzeptieren, wenn dieser Ausgleich insgesamt so hoch ausfällt, daß – unter Zugrundelegung der verschiedenen Aufteilungsschlüssel – kein Land finanziell schlechter gestellt wird als bei Beibehaltung der Kfz-Steuer. Eine Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder müßte daher über den für die Ländergesamtheit rechnerisch erforderlichen Ausgleich hinausgehen und somit zu entsprechenden Mehrbelastungen des Bundes führen. Unbeschadet der möglichen Haushaltsprobleme, die sich daraus für den Bund ergeben könnten, bestehen hier auch finanzverfassungsrechtliche Probleme, auf die bereits oben eingegangen wurde.

Bisher wurde ebenfalls vernachlässigt, daß das SPD-Konzept auch einkommensteuerliche Erleichterungen als Ausgleich für die Erhöhung der Mineralölsteuer vorsieht. Bezieht man diesen Aspekt in die Analyse ein, so stehen dem Mehraufkommen aus der Mineralölsteuer entsprechende Mindereinnahmen aus der Lohn- und Einkommensteuer gegenüber. Diese Steuer steht zur Zeit zu 42,5 % dem Bund und zu 57,5 % den Ländern (einschließlich Gemeinden mit 15 Prozentpunkten) zu. Hieraus ergeben sich ebenfalls Einflüsse auf die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern, die einerseits bei der Berechnung der Deckungsquoten zu berücksichtigen wären, und die andererseits Anlaß zu entsprechenden finanziellen Ausgleichsforderungen der Länder gegenüber dem Bund in Form erhöhter Umsatzsteueranteile geben könnten. Auch hierbei wäre die geschilderte finanzverfassungsrechtliche Problematik zu berücksichtigen. Auf diesen Punkt wird unten näher eingegangen.

Beteiligung der Länder an der Mineralölsteuer

Als Alternative zu einer Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder könnte eine Beteiligung der Länder am (erhöhten) Mineralölsteueraufkommen in Betracht kommen. Die Mineralölsteuer ist derzeit allerdings eine reine Bundessteuer. Eine Beteiligung der Länder an deren Aufkommen würde daher eine Verfassungsänderung erforderlich machen, durch welche die Mineralölsteuer in eine gemeinschaftliche Steuer überführt wird.

⁶ Da ein Ausgleich auf eine D-Mark genau nicht möglich erscheint, ist in diesem Fall davon auszugehen, daß der von den Ländern geforderte Ausgleichsbetrag über den tatsächlichen Kfz-Steuerfällen liegen wird.

Wie bereits oben dargestellt, verändert ein erhöhtes Mineralölsteueraufkommen die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern zunächst einmal zugunsten des Bundes. Eine gewisse rechnerische Kompensation der Länder könnte sich – wie ebenfalls schon dargestellt – unter bestimmten Bedingungen, und ohne daß es besonderer Ausgleichsmechanismen bedarf, allein aus den verfassungsrechtlich festgesetzten Grundsätzen zur Umsatzsteuerverteilung ergeben. Auch ist zu berücksichtigen, daß die Mineralölsteuer der Umsatzsteuer unterliegt, so daß durch eine Erhöhung des Mineralölsteuersatzes auch das Umsatzsteueraufkommen wächst und die Länder hieran – in Höhe von zur Zeit 35% – partizipieren⁷. Dies trägt ebenfalls zu einem teilweisen Ausgleich für die Kfz-Steuerausfälle bei den Ländern bei.

Hinsichtlich des möglichen Beteiligungssatzes der Länder an der Mineralölsteuer bestehen die für die Umsatzsteuerbeteiligung genannten verfassungsrechtlichen Restriktionen nicht. Im Rahmen einer erforderlichen Verfassungsänderung könnte dieser Satz entweder offen bleiben – und damit in Zukunft zu den gleichen Verteilungskämpfen wie in der Vergangenheit bei der Umsatzsteuer führen –, oder aber es könnte eine Festlegung sowohl des Gesamtanteils als auch der Aufteilung auf einzelne Länder erfolgen, die sich sowohl am Aufkommen der Kfz-Steuer der Länder insgesamt als auch an dessen Verteilung unter den Ländern orientiert. Allerdings besteht hier ein nennenswertes Unsicherheitsmoment, das daraus resultiert, daß das Kfz-Steueraufkommen bei gegebener Anzahl und Struktur der Kraftfahrzeuge im wesentlichen festliegt, während der Kraftstoffverbrauch und das daran gekoppelte Mineralölsteueraufkommen unsicher ist. Hierauf wird noch weiter unten eingegangen. Die Auswirkungen dieser Unsicherheit auf mögliche Ausgleichsforderungen der Länder sollen hier nicht betrachtet werden. Mehrbelastungen des Bundes über einen gegebenenfalls rechnerisch erforderlichen Ausgleich hinaus sind jedoch nicht auszuschließen.

Eine Beteiligung der Länder an der Mineralölsteuer mindestens in Höhe des voraussichtlichen Kfz-Steueraufkommens würde zu einer Veränderung der Deckungsquoten bei Bund und Ländern führen, die je nach Ausgangssituation und Höhe des Ausgleichs die Deckungsquoten des Bundes und der Länder beeinflußt. Geht man von einer Situation aus, in der der Bund vor Erhebung der Mineralölsteuer wegen einer geringeren

Deckungsquote hinsichtlich der Umsatzsteuerverteilung rechnerische Ausgleichsansprüche gegenüber den Ländern geltend machen könnte, und unterstellt man weiterhin, daß die Deckungsquoten durch das erhöhte Mineralölsteueraufkommen tendenziell in etwa nivelliert werden, so könnte eine Beteiligung der Länder am Mineralölsteueraufkommen bewirken, daß die Deckungsquote der Länder weiterhin über der des Bundes liegt. Die Steuerverteilung würde sich durch eine Beteiligung der Länder am Mineralölsteueraufkommen demnach zugunsten der Länder und zu Lasten des Bundes verschieben. Der Bund könnte weiterhin rechnerische Umverteilungsansprüche bezüglich der Umsatzsteuerverteilung geltend machen. Werden diese realisiert, so ist eine volle Kompensation der Länder für die Kfz-Steuerausfälle unter Umständen möglich.

Steueraufkommen und Steuerverteilung

Die Schätzung des Mehraufkommens aus einer Mineralölsteuererhöhung basiert auf dem derzeitigen Verbrauch. Das SPD-Konzept zielt jedoch in erster Linie nicht darauf ab, durch Erhöhung der Mineralölsteuer Steuermehreinnahmen zu erlangen, sondern darauf, den Kraftstoffverbrauch, zumindest aber dessen Wachstum, zu verringern. Im zugegebenermaßen unrealistischen Fall wäre das Ziel dann optimal erfüllt, wenn der Verbrauch auf Null absinken würde. Die Frage, ob und in welchem Ausmaß eine Verbrauchsminderung erreicht werden kann, hängt im wesentlichen von der Preiselastizität der Nachfrage ab. Eine Verbrauchssenkung könnte dabei auf unterschiedlichen Wegen erzielt werden: durch geringere Fahrleistungen je Kraftfahrzeug bei gegebenem spezifischen Verbrauch, durch Senkung des spezifischen Verbrauchs je Kraftfahrzeug, durch Fahrzeugwechsel zu einem Kraftfahrzeug mit niedrigerem spezifischen Verbrauch sowie durch Kombination dieser Elemente.

Über den möglichen Minderverbrauch infolge einer Erhöhung der Mineralölsteuer um 0,50 DM/l (oder mehr) bestehen in der aktuellen Diskussion unterschiedliche Auffassungen, die hier nicht analysiert oder ergänzt werden sollen. Soweit positive Erwartungen mit Werten aus der Vergangenheit begründet werden – insbesondere aus der Zeit des „Ölpreisschocks“ Anfang der 70er Jahre –, ist allerdings darauf zu verweisen, daß der Versuch einer statistischen Untermauerung insofern problematisch ist, als seinerzeit zeitweise ein Sonntagsfahrverbot herrschte. Dies allein hat – unabhängig von seinerzeitigen Benzinpreiserhöhungen – einen Rückgang des Verbrauchs bewirkt. Andererseits haben sich im Zeitverlauf der Kfz-Bestand erhöht und die Struktur des spezifischen Kraftstoffverbrauchs geän-

⁷ Zusätzlich würden sich die Bundesergänzungszuweisungen an die Länder in Höhe von gegenwärtig 2% des Umsatzsteueraufkommens erhöhen.

dert, so daß für eine aussagefähige statistische Analyse vorab eine entsprechende Bereinigung der verwendeten Daten erforderlich wäre.

Unterstellt man nun, daß eine Erhöhung der Mineralölsteuer tatsächlich zu einer Verbrauchsminderung, zumindest aber zu einer Abschwächung der Verbrauchssteigerung führt, so ist auf jeden Fall mit geringeren Einnahmewachsen zu rechnen, als auf der Basis heutiger Verbrauchswerte geschätzt wird. Sofern der Verbrauchsrückgang stärker ausfällt als die Erhöhung der Mineralölsteuer, könnte sogar ein absoluter Rückgang des Aufkommens gegenüber einer Situation ohne Mineralölsteuererhöhung eintreten. Für die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern hätte dies zur Folge, daß die Länder Steuermindereinnahmen wegen der Kfz-Steuer ausfälle und wegen der vorgesehenen steuerlichen Erleichterungen im Bereich der Einkommensteuer entsprechend ihrem Anteil am Aufkommen zu verzeichnen hätten. Der Bund seinerseits hätte ein geringeres Mineralölsteueraufkommen als derzeit für den Fall einer Mineralölsteuererhöhung geschätzt. Die Folge wäre, daß eine mögliche rechnerische Kompensation der Länder über die beschriebene Deckungsquotenberechnung geringer ausfallen würde, als oben beispielhaft dargestellt. Darüber hinaus würden dem Bund einerseits keine ausreichenden Mehreinnahmen zur vollen Finanzierung der vorgesehenen einkommensteuerlichen Erleichterungen zufließen, und andererseits auch keine ausreichenden Mehreinnahmen, um den Ländern eine vollständige Kompensation für ihre Steuer ausfälle zu gewähren, die aus den Kfz-Steuer ausfällen und ihrem Anteil an den Mindereinnahmen aus der Einkommensteuer resultieren.

Hierzu zum Abschluß ein Beispiel. Unter Zugrundelegung des Beispiels 4 ergibt sich folgende Ausgangssituation:

Beispiel 5

	Bund	Länder	Zusammen
Einnahmen (Mrd. DM)	250	470	720
Ausgaben (Mrd. DM)	300	500	800
Deckungsquote (%)	0,8333	0,9400	0,9000

Bei den Ländern treten Kfz-Steuer ausfälle in Höhe von 10 Mrd. DM ein. Da die Erhöhung der Mineralölsteuer, deren Mehraufkommen ursprünglich auf 30 Mrd. DM geschätzt wurde, insgesamt aufkommensneutral erfolgen soll, treten gleichzeitig einkommensteuerliche Entlastungen in Höhe von 20 Mrd. DM in Kraft, die zu 42,5% zu Mindereinnahmen beim Bund (8,5 Mrd. DM) und zu 57,5 % zu Mindereinnahmen bei den Ländern (11,5 Mrd. DM) führen. Das tatsächliche Mehraufkommen aus der Mineralölsteuer möge jedoch nur 25 Mrd. DM betragen, so daß Bund und Länder netto 5 Mrd. DM

weniger einnehmen, als ursprünglich geschätzt. Die Länder haben insgesamt 21,5 Mrd. DM Mindereinnahmen zu verzeichnen, der Bund Mehreinnahmen von 16,5 Mrd. DM. Daraus ergibt sich folgende Verteilung:

	Bund	Länder	Zusammen
Einnahmen (Mrd. DM)	266,50	448,50	715
Ausgaben (Mrd. DM)	300	500	800
Deckungsquote (%)	0,8883	0,8970	0,8938

Eine Angleichung der Deckungsquoten von Bund und Ländern würde zu folgendem Ergebnis führen:

	Bund	Länder	Zusammen
Einnahmen (Mrd. DM)	268,13	446,88	715
Ausgaben (Mrd. DM)	300	500	800
Deckungsquote (%)	0,8938	0,8938	0,8938

Erhielten die Länder einen vollen Ausgleich ihrer Steuer mindereinnahmen in Höhe von 21,5 Mrd. DM, so blieben ihre Einnahmen gegenüber der Ausgangssituation unverändert. Beim Bund ständen Mehreinnahmen aus der Mineralölsteuer in Höhe von 25 Mrd. DM Mindereinnahmen in Höhe von 8,5 Mrd. DM aus seinem Anteil an den einkommensteuerlichen Erleichterungen und in Höhe von 21,5 Mrd. DM aus dem Ausgleich an die Länder gegenüber, zusammen also Mindereinnahmen in Höhe von 5 Mrd. DM. Es ergäbe sich folgende Verteilung:

	Bund	Länder	Zusammen
Einnahmen (Mrd. DM)	245	470	715
Ausgaben (Mrd. DM)	300	500	800
Deckungsquote (%)	0,8167	0,9400	0,8938

Im Ergebnis müßte der Bund erhebliche Einnahmeverluste hinnehmen, die Steuerverteilung und auch das Aufkommen würde sich deutlich zugunsten der Länder ändern.

Die vorstehenden Überlegungen haben gezeigt, daß es in einem föderativen Finanzsystem nicht ausreichend ist, nur die globalen Auswirkungen einer ökologischen Umgestaltung des Steuer- und Abgabensystems zu betrachten. Vielmehr ist es erforderlich, auch die Auswirkungen auf die verschiedenen staatlichen Ebenen sowie deren Interessen einzubeziehen. Wie insbesondere das letzte Beispiel gezeigt hat, kann eine als insgesamt aufkommensneutral beabsichtigte Lösung bei einzelnen Ebenen – im genannten Beispiel beim Bund – zu erheblichen Einnahmefällen, zumindest jedoch nicht zu Mehreinnahmen, führen. Dies erscheint insbesondere im Hinblick auf die Forderung nach zusätzlichen Leistungsgesetzen des Bundes von Bedeutung, z.B. im sozialpolitischen Bereich, die in Erwartung globaler Mehreinnahmen infolge der geplanten Mineralölsteuererhöhung erhoben werden könnten.