

Gawel, Erik

Article — Digitized Version

Finanzausgleichsprobleme eines ökologieorientierten Steuer- und Abgabensystems

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Gawel, Erik (1992) : Finanzausgleichsprobleme eines ökologieorientierten Steuer- und Abgabensystems, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 72, Iss. 8, pp. 428-434

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136913>

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.

Erik Gawel

Finanzausgleichsprobleme eines ökologieorientierten Steuer- und Abgabensystems

Der von Umweltpolitikern vielfach geforderte Umbau des bestehenden Steuer- und Abgabensystems durch die Einführung sogenannter Ökosteuern hätte tiefgreifende Auswirkungen auf das bundesstaatliche Finanzausgleichssystem. Erik Gawel analysiert die Zusammenhänge.

Seit Mitte der 80er Jahre hat die umweltpolitische Diskussion durch zahlreiche Vorschläge zu einem „ökologischen Umbau“ des bestehenden Steuer- und Abgabensystems durch sogenannte Ökosteuern neue Impulse erhalten. Als „neu“ konnte dabei das Bemühen gelten, Anliegen des Umweltschutzes im Steuerrecht nicht mehr nur punktuell zu berücksichtigen – etwa bei der Gestaltung bestehender oder der gezielten Einführung ergänzender Abgabentatbestände –, sondern vielmehr ein System breit greifender Abgaben mit umweltlenkender Eingriffsabsicht zu errichten und diese – zumindest zum Teil – an die Stelle wohleingeführter Steuer- und Abgaben treten zu lassen. Die beabsichtigte umfassende Restrukturierung des steuerlichen Systems öffentlicher Einnahmen unter dem Aspekt umweltschonender Reallokation privater Ressourcen sollte dabei die mühselig-inkrementale Implementation von Abgaben auf den „Schadstoff der Woche“ überwinden und damit einerseits die Notwendigkeit zu grundlegender Umorientierung in bezug auf die wirtschaftliche Nutzung der natürlichen Lebensgrundlagen unterstreichen, andererseits aber auch eine konstante Abgabenquote durch aufkommensneutrale Umschichtung der gesamten Steuermasse gewährleisten.

Die so verstandene „Ökologisierung des Steuersystems“ entfaltet als beispielloser Reform-Kraftakt freilich einen immensen Revisionsbedarf, der nicht nur im politischen Prozeß größten Widerständen begegnet, sondern auch für Finanzpolitik und Finanztheorie zahlreiche, nicht geringe Herausforderungen bereithält, die bislang allenfalls ansatzweise diskutiert worden sind. In diesem Zusammenhang sind Aspekte der Theorie der Steuerre-

form, des Steuersystems, des Verhältnisses von fiskalischen zu nichtfiskalischen Besteuerungszwecken, Fragen der Lastverteilungsregeln öffentlicher Finanzbedarfe und anderes mehr berührt¹. Eine ganz wesentliche Sollbruchstelle der Öko-Reformidee kann jedoch auch in der finanzverfassungsrechtlichen Verankerung, speziell der Finanzausgleichsrelevanz der Ökosteuer-Vorschläge erblickt werden².

Massiver Eingriff in das Steuersystem

Konzentrierte sich die Diskussion um die Wirkungen von Umweltsteuern in der Vergangenheit im wesentlichen auf deren umweltökonomische Effizienz³ oder ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit⁴, so übte sich die doch mittlerweile recht umfangreiche Literatur zur Ökosteuer-Frage stets in vornehmer Zurückhaltung, was die Auswirkungen derartiger Konzepte für den bundesstaatlichen Finanzausgleich angeht. Dies verwundert um so mehr, als ein derart massiver Eingriff in das staatliche Steuersystem nachhaltige Verwerfungen in den föderativen Ausgleichsmechanismen hervorrufen muß. Dies zeigt bereits ein Überblick über die quantitativen Veränderungen in den Finanzmassen von Bund und Ländern, die sich aus der vorgeschlagenen Abschaffung bzw. Re-

¹ Zu derartigen finanzwissenschaftlichen Aspekten der Ökosteuer-Diskussion siehe z. B. K.-H. Hansmeyer, D. Ewringmann: Das Steuer- und Abgabensystem unter der ökologischen Herausforderung, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 1990, S. 34 ff.; oder E. Bergmann, D. Ewringmann: Öko-Steuern: Entwicklung, Ansatzpunkte und Bewertung, in: H.G. Nutzinger, A. Zahrnt (Hrsg.): Öko-Steuern, Karlsruhe 1989, S. 43 ff.

² Vgl. D. Ewringmann: Finanzpolitische Probleme einer ökologischen Steuerreform, in: H.G. Nutzinger, A. Zahrnt (Hrsg.): Für eine ökologische Steuerreform, Frankfurt/M. 1990, S. 57 ff.; R. Augstein: Probleme einer Öko-Steuer in einem föderativen Finanzsystem, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 70. Jg. (1990), H. 1, S. 30 ff.

³ Siehe D. Cansier: Steuern und Umwelt – Zur Effizienz von Emissionsabgaben, in: K.-H. Hansmeyer (Hrsg.): Staatsfinanzierung im Wandel, Berlin 1983, S. 765 ff.

⁴ Siehe etwa S. F. Franke: Hindernisse im Verfassungsrecht für Öko-Abgaben, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 1991, S. 24 ff.

Erik Gawel, 28, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln.

duzierung bestehender und der Einführung neuer Steuern unmittelbar ergeben⁵.

Nach anfänglich stürmischer Entwicklung hat die Debatte mittlerweile doch erheblich an Elan eingebüßt, was kaum überraschen kann angesichts der im Zuge des deutsch-deutschen Einigungsprozesses ausgelösten gesellschafts-, wirtschafts-, und finanzpolitischen Transformationserfordernisse und der damit einhergehenden Anspannungen im institutionellen Gefüge, nicht zuletzt im Bereich des Finanzausgleichs selbst⁶. Es bleibt jedoch die Herausforderung, ein gleichermaßen ökologieorientiertes und "finanzausgleichsfreundliches" Steuersystem zu konzipieren, auch bei nachlassender Tagesaktualität einzelner Forderungen, für die Zukunft bestehen. Ein erster Schritt in diese Richtung muß darin bestehen, das Konfliktpotential zwischen den bisher vorgelegten Ökosteuer-Konzepten und den Anforderungen eines leistungsfähigen Finanzausgleichs aufzudecken und sich über den quantitativen und qualitativen Einfluß auf das föderative Gefüge Klarheit zu verschaffen.

Den Überlegungen über die mögliche Gestalt eines konzeptionell angepaßten Finanzausgleichsverfahrens, das insoweit die finanzpolitische Antwort auf die ökologische Herausforderung bereits verarbeitet, hat zunächst einmal eine Betrachtung der Friktionen voranzugehen, die sich aus dem "ökologischen Umbau" des Steuersystems im Hinblick auf den Finanzausgleich in seiner bestehenden Form ergeben. Dabei wird die Einschätzung der Finanzausgleichsrelevanz im Einzelfall erschwert, da die steuerlichen Komponenten der Ökosteuer-Konzepte in der Regel nicht ertragshoheitlich spezifiziert wurden⁷. Ob daher einzelne Steuerarten als Bundessteuern, Landessteuern oder Steuern in kommunaler Ertragshoheit zu behandeln sind, bleibt in vielen Fällen dahingestellt. Dies ist zugleich Ausdruck des institutionellen Vakuums, in dem sich Ökosteuern konzeptionell noch immer bewegen.

Eine Annäherung an die Thematik ist allerdings noch unter weitergehenden Aspekten denkbar. Eine Analyse der Auswirkungen von Ökosteuern für den bundesstaatlichen Finanzausgleich müßte schon bei der Umgestaltung der Aufgabenverteilung (passiver Finanzausgleich)

ansetzen. Der Umweltlenkung durch Abgaben liegt der Gedanke zugrunde, die ordnungsrechtliche Umweltpolitik der öffentlichen Hand durch eine pretiale Wirtschaftslenkung zu ersetzen. Aufgrund der weitreichenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Steuern (Art. 105 I und II GG) kann dieser über steuerliche Hebel massiv in die Aufgaben des Umweltschutzes eingreifen, deren (Teil-) Kompetenzen größtenteils in den Händen der Länder bzw. der Gemeinden liegen. Die Kommunen sind im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts zuständig für die Aufgaben von lokaler Bedeutung. Darunter fällt auch der Umweltschutz vor allem in den Bereichen Gewässerschutz und Abfallwirtschaft. Die instrumentelle Verschiebung des umweltpolitischen Interventionismus bedingt daher verfassungsrechtlich auch erhebliche Kompetenzverlagerungen hin zur Zentralebene. Die Folgen der Ökologisierungskonzepte für den passiven Finanzausgleich werden an dieser Stelle jedoch nicht weiter verfolgt.

Ausgangspunkt für eine Untersuchung der Auswirkungen von Umweltsteuern auf den aktiven bundesstaatlichen Finanzausgleich muß die Erkenntnis sein, daß Steuersystem und Finanzausgleich nicht unabhängig voneinander ihre Funktionen von Mittelbeschaffung und Mittelverteilung wahrnehmen. Aufbauend auf dem bestehenden Steuersystem existiert vielmehr ein kompliziertes Gebäude von Steuerverteilungsregeln, welches einen Ausgleich der finanziellen Interessen der Gebietskörperschaften herbeiführen soll. Aus der Verzahnung von Mittelentstehung und -verteilung folgt, daß einerseits die Regelungen des Finanzausgleichs flexibel genug sein müssen, sich an Steuerreformen anzupassen. Andererseits kann sich eine Steuerreform nicht über die Elemente des bestehenden Finanzausgleichs hinwegsetzen, ohne seine Funktionsfähigkeit in Frage zu stellen. Ziel der nachfolgenden Überlegungen ist es, die Probleme und Unvereinbarkeiten von Ökosteuer-Konzepten mit den gegenwärtigen finanzausgleichspolitischen Regelungen unter Berücksichtigung der Interdependenz von Steuersystem und Finanzausgleich näher zu beleuchten. In der Diskussion sind zahlreiche Öko-Gesamtkonzepte vorgelegt worden⁸. Aufgrund der besonderen Aufmerksamkeit, die dem Konzept des UPI-Instituts, Heidelberg, in der Öffentlichkeit zuteil wurde, und der damit gewonnenen Pilotfunktion für Ökosteuer-Systeme soll die Problematik im folgenden exemplarisch anhand des UPI-Modells erörtert werden.

Die Probleme der Öko-Konzepte für den bundesstaat-

⁵ Siehe hierzu Umwelt- und Prognose-Institut (UPI): Ökosteuern als marktwirtschaftliche Instrumente im Umweltschutz. Vorschläge für eine ökologische Steuerreform, UPI-Bericht Nr. 9, Heidelberg 1988.

⁶ Siehe hierzu z.B. B. Peffekoven: Finanzausgleich im vereinten Deutschland, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 70. Jg. (1990), H. 7, S. 364 ff.; oder G. Milbradt: Finanzausgleich nach der Vereinigung, in: Die deutsch-deutsche Integration, Beihefte zur Konjunkturpolitik, Heft 39, Berlin 1992, S. 25 ff.

⁷ So etwa beim besonders prominenten UPI-Vorschlag – vgl. UPI-Bericht 1988, a. a. O.

⁸ Einen Überblick vermitteln W. Benkert, J. Bunde, B. Hansjürgens: Umweltpolitik mit Öko-Steuern?, Marburg 1990, S. 202 ff.

lichen Finanzausgleich können aus zwei verschiedenen Perspektiven betrachtet werden:

Der Finanzausgleich ist erstens aufgefördert, steuerliche Einnahmen so auf die Ebenen zu verteilen, daß diese die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen können. Er muß dabei bestimmte Eigenschaften von Steuern berücksichtigen, denen besondere Bedeutung hinsichtlich der getrennten Finanzausstattung der Ebenen zukommt. Bei der Einführung neuer Steuern wird im Rahmen der „qualitativen“ Steuerverteilung nach Kriterien gefragt, die eine bestimmte Verteilung der Steuererträge auf einzelne Ebenen nahelegen. Hierzu zählen insbesondere:

- die Aufkommensentwicklung einer Steuer im Zeitablauf, gemessen etwa an der Aufkommenselastizität einer Steuer,
- das räumliche Auseinanderfallen von Steuerzahlung und Leistungsempfang (räumliche Streuung einer Steuer) und schließlich
- der Einfluß auf das Aufkommen anderer Steuern (Steueraushöhlung).

Versteht man die rationalen Kriterien der Ertragsverteilung als einen Katalog von Steuerattributen, deren Ausprägung grundsätzlich Auskunft über die Rolle einzelner Steuern im Finanzausgleichssystem geben kann, dann lassen sich auf diese Weise auch die UPI-Abgaben hinsichtlich ihrer Stellung im Finanzausgleich überprüfen. Bestimmte Eigenschaften der Ökosteuern können von vornherein als problematisch für ein Steuerverteilungssystem angesehen werden, das sowohl die Unabhängigkeit der Länder vom Bund als auch die Autonomie der Länder untereinander gewährleisten soll.

Neben den finanzausgleichsrelevanten Eigenschaften der Ökosteuern lassen sich zweitens auch Probleme aufzeigen, die sich für die einzelnen Elemente des bundesdeutschen Finanzausgleichs durch die Ökosteuer-Vorschläge ergeben. Die Auswirkungen einer Steuerreform auf den Finanzausgleich sind daher auch hinsichtlich ihrer Probleme für einzelne Ausgleichsstufen zu analysieren. Dies gilt um so mehr, wenn der Finanzausgleich wie in der Bundesrepublik aus einer Vielzahl von einzelnen Ausgleichsstufen besteht, die nur dann ihre Funktion er-

füllen können, wenn dies auch den anderen Stufen ermöglicht wird. Daher sind gerade die Auswirkungen einer Steuerreform auf dieses Wirkungsgefüge zu untersuchen. Hierbei sind insbesondere von Interesse:

- die Steuerertragsverteilung zwischen Bund und Ländern,
- der Deckungsquotenausgleich durch die Umsatzsteuer und ihre Nivellierungsfunktion,
- der Länderfinanzausgleich sowie
- die Bundesergänzungszuweisungen.

Zunächst stellt sich dabei die Frage, wie die Steuererträge im derzeitigen Finanzausgleich auf Bund und Länder verteilt werden und welche Anpassungsmöglichkeiten bestehen, wenn das Steuersystem umgestaltet wird. Art. 106 I und II GG verteilen die Steuererträge zunächst auf Bund, Länder und Gemeinden (vertikaler Finanzausgleich). Ergeben sich Aufkommensverschiebungen zwischen den Ebenen aufgrund geringer fiskalischer Ergiebigkeit der Steuerquellen oder bei Einführung neuer Steuern, dann ist bei fehlender eigener Steuergesetzgebung der Deckungsquotenausgleich der Ebenen durch die Anpassung der Anteile an der Umsatzsteuer herbeizuführen. Besondere Aufmerksamkeit muß daher der Abschaffung der Umsatzsteuer zukommen. Dabei ist zu differenzieren zwischen der korrigierenden Funktion bei der Verteilung der Steuererträge zwischen Bund und Ländern und der nivellierenden Funktion für die Finanzkraft der Länder im ergänzenden Finanzausgleich.

Die Auswirkungen der UPI-Studie auf den Länderfinanzausgleich können danach unterschieden werden, in welcher Weise sie die Bezugsgrößen beeinflussen, nach denen berechnet wird, ob eine Ausgleichsberechtigung/Ausgleichsverpflichtung vorliegt und in welcher Höhe Zahlungen empfangen/geleistet werden. Zudem muß gefragt werden, ob der Länderfinanzausgleich weiterhin seine Funktion der Angleichung des Finanzkraftgefälles erfüllen kann, wenn durch die Einführung der UPI-Abgaben der Zusammenhang von Finanzkraft und Leistungskraft eines Landes geschwächt wird. Die Bundesergänzungszuweisungen stellen die letzte Stufe im Finanzausgleich dar. Im Mittelpunkt steht dabei zunächst

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Jahresbezugspreis
DM 135,-
ISSN 0023-3439

KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

die Abschaffung der Umsatzsteuer für die Bundesergänzungszuweisungen, für die die Umsatzsteuer als Berechnungsgrundlage fungiert.

Die steuerliche Aufkommenselastizität ist für den Finanzausgleich relevant, wenn und soweit Steuern im Wege des Trennsystems auf die Ebenen verteilt bzw. die Ebenen in unterschiedlichem Maße an Gemeinschaftssteuern beteiligt sind. In diesen Fällen kommt es nach Maßgabe differierender Aufkommenselastizitäten der Steuern zwischen den Ebenen zu Unterschieden in der jeweiligen Aufkommensentwicklung. Die Aufkommenselastizität und damit auch die langfristige Entwicklung der Steuerquoten typischer Öko-Abgaben müssen aber aus verschiedenen Gründen als denkbar gering gelten. Hierzu zählt zum einen die überwiegende Ausgestaltung als spezielle (Mengen-)Gütersteuern, die einen budgetären Bedeutungsverlust infolge säkularer Konsumverhaltensänderungen, Einkommensinferiorität der betreffenden Güter sowie Inflationstendenzen erwarten lassen, zum anderen aber auch die mit der umweltpolitischen Zielsetzung der Besteuerung verbundenen Substitutionseffekte mit der Tendenz selbstvernichtender Bemessungsgrundlagen.

In dieser Hinsicht widersprechen die UPI-Abgaben grundlegend den Anforderungen an eine ergiebige Besteuerung insbesondere im föderativen System. Das Problem mangelnder Dauerertragbarkeit⁹ mutet um so bedenklicher an, als die UPI-Abgaben Steuern ersetzen sollen, die eine hohe Aufkommenselastizität aufweisen können (Umsatzsteuer sowie 20% der Lohnsteuer). Die geringen Aufkommenselastizitäten und tendenziell rückläufigen Steuerquoten der Öko-Steuern signalisieren bei künftig nominal steigendem Bruttosozialprodukt in jedem Fall unterproportionale, gegen Null tendierende Aufkommenszuwächse. Die speziellen Folgen dieses grundsätzlichen „Dauerertragbarkeitsdefekts“ für den Finanzausgleich bestehen darin, daß die UPI-Abgaben durch ihr stagnierendes oder gar schrumpfendes Aufkommen bei der Verteilung der Steuererträge besonders berücksichtigt werden müssen: Denn jede Ebene läuft Gefahr, daß durch die Zuordnung der UPI-Abgaben ihre gesamte Einnahmementwicklung hinter dem Niveau zurückbleibt, welches eine Eigenfinanzierung der jeweiligen Aufgaben ermöglicht.

Es entspräche jedoch nicht dem föderalistischen Ziel der Autonomie von Bund und Ländern, wenn eine ungleichgewichtige Steuerentwicklung die finanzielle Abhängigkeit der Ebenen erhöht. Als Ausweg bietet sich das Instrument des Steuerverbundes an, dem gegenüber ei-

nem Trennsystem Vorteile eingeräumt werden, wenn das Aufkommen insbesondere unterer Ebenen nicht mit dem Ausgabenbedarf wächst¹⁰, da bei einem Steuerverbund die Ebenen nur entsprechend ihres Anteils am Verbund von der Aufkommensentwicklung betroffen wären. Bei Einführung der UPI-Abgaben dürfte aus diesen Gründen wohl mit einer Ausweitung des Steuerverbundes zwischen Bund und Ländern zu rechnen sein.

Regionale Aufkommensstreuung

Neben der Aufkommenselastizität ist die regionale Aufkommensstreuung ein weiteres Merkmal einer Steuer, das für den Finanzausgleich von Relevanz ist. Steuern, deren Aufkommenshöhe interregional große Unterschiede aufweist, können nicht nach Maßgabe des örtlichen Aufkommens den jeweiligen Körperschaften zufließen. Dies ist z. B. der Fall bei geographischer Variabilität in der Verteilung der Bemessungsgrundlage. Hier wäre vor allem an Ressourcensteuern zu denken, etwa die vorgeschlagene Wasserentnahmesteuer. Eine weitere Ursache für die Streuung von Steuererträgen ist durch die Erhebungstechnik gegeben, wenn aus steuerrechtlichen Gründen einem Land zwar der Ertrag einer Steuer zustünde, die von der Steuer ausgehende Belastung aber auch von Bürgern außerhalb der Region getragen wird. Dieses Auseinanderfallen von örtlicher Steuerzahllast und örtlichem Steueraufkommen (Problem „mangelhafter Radizierung“¹¹) tritt besonders bei speziellen Gütersteuern auf. Aus steuerrechtlichen Gründen fällt hier die Steuerzahlung auf der Produzentenstufe (bzw. beim Importeur) an, getragen wird die Zahllast aber, so zumindest die Absicht des Gesetzgebers, von den Verbrauchern. Hinsichtlich ihrer steuerrechtlichen Ausgestaltung ist bei den UPI-Abgaben mit der gleichen Erhebungsform zu rechnen, wie sie bei den Gütersteuern im allgemeinen auftritt. Diese Wahl eines „steuerrechtlichen Ersatzvorgangs“¹² läßt sich bei den UPI-Abgaben weniger mit der Unmerklichkeitsbedingung fiskalisch erfolgreicher Abgaben begründen als mit dem Argument der Erhebungsbilligkeit verbrauchsferner Besteuerung.

Problematisch ist die Streuung im Finanzausgleich, weil sie zu einem unterschiedlich hohen Niveau im Angebot öffentlicher Leistungen führen kann. Die Region mit den höheren Steuereinnahmen bei gleicher Steueranspannung und gleichem örtlichen Wohlstand genießt Vor-

¹⁰ H. Zimmermann: Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs, in: HdF, 3. Aufl., Bd. 4, Tübingen 1983, S. 42.

¹¹ W. Albers: Standortwirkungen der staatswirtschaftlichen Tätigkeit, in: HdWW, Bd. 2, Stuttgart u. a. 1980, S. 215.

¹² K.-H. Hansmeyer u. a.: Steuern auf spezielle Güter, in: HdF, Bd. 2, 3. Aufl., Tübingen 1983, S. 763.

⁹ Siehe hierzu bereits K.-H. Hansmeyer, D. Ewingmann, a.a.O.

teile, die sich für die Bürger in einem höheren Wohn- und Freizeitwert, für die Wirtschaft in Standortvorteilen äußern. Dies gilt als unerwünscht, weil dadurch den raumordnungspolitischen Zielen einer gleichmäßigen Wirtschaftsentwicklung widersprochen und die Erreichung des Ziels der Gewährung gleicher Lebensbedingungen im Bundesgebiet erschwert würde¹³. Da das bundesdeutsche Steuersystem kaum Steuern bereithält, die ohne Korrektur nach dem örtlichen Aufkommen den Ländern zugeteilt werden könnten, existieren zahlreiche Verfahren, die korrigierend in die Steuerertragsverteilung eingreifen. Beispiele für derartige Korrekturmaßnahmen sind die Steuererlegung bei der Lohn- und Körperschaftsteuer, die Verteilung nach der Einwohnerzahl bei der Umsatzsteuer sowie der Länderfinanzausgleich. Werden die UPI-Abgaben in die horizontale Steuerverteilung unter den Ländern aufgenommen, müssen Maßnahmen ergriffen werden, die die steuertechnisch bzw. geographisch zu erklärende Streuung der Steuereinnahmen pro Einwohner korrigieren.

□ Sollen die UPI-Abgaben weiterhin nach dem örtlichen Aufkommen verteilt werden, dann könnte ein Steuerverbund derart zusammengestellt werden, daß sich die negativen Effekte der regionalen Streuung gerade neutralisieren. Das hieße, für die Länder ein geeignetes „Bündel“ an UPI-Abgaben zusammenzustellen. Ein solches Vorgehen dürfte jedoch kaum in der Praxis geeignet sein, dauerhaft das Ziel einer „Streuungsneutralität“ zu erreichen.

□ Aussichtsreicher erscheint daher eine Änderung des Verteilungsschlüssels. Statt einer Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen könnten bei der Ertragsverteilung etwa die Einwohnerzahl, Einwohnerdichte oder spezielle Bedarfsgesichtspunkte herangezogen werden. Für die Einwohnerzahl spricht, daß dieser Verteilungsschlüssel schon bei der Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer verwendet wird. Wenn die UPI-Abgaben das Aufkommen der Umsatzsteuer ersetzen sollen, dann liegt es nahe, die Erträge aus den UPI-Steuern nach dem gleichen Verteilungsschlüssel zu behandeln. Hinzu kommt, daß sich die Verteilung einer so umfangreichen Ertragsquelle wie der Umsatzsteuer nach der Einwohnerzahl nivellierend auf die Unterschiede in der Finanzkraft auswirkt, an der sich später der Länderfinanzausgleich orientiert. Sieht man von der geringeren Aufkommenselastizität der UPI-Abgaben im Vergleich zur Umsatzsteuer ab, dann könnten die UPI-Abgaben auf diese Weise Funktionen der Umsatzsteuer übernehmen¹⁴.

□ Eine weitere Möglichkeit zum Ausgleich der streuenden Erträge der UPI-Abgaben besteht in der Einführung eines rein „steuerartenbezogenen“ Finanzausgleichs unter den Ländern. Der Finanzausgleich zum Ausgleich der steuertechnisch bedingten Streuung muß aber systematisch getrennt werden vom gegenwärtigen Länderfinanzausgleich. Der Länderfinanzausgleich nach Art. 107 II GG vollzieht den Ausgleich von Finanzkraftunterschieden, die letztendlich auf die unterschiedliche Wirtschaftskraft der einzelnen Bundesländer zurückzuführen sind. Ein steuertechnisch begründeter Finanzausgleich soll hingegen die Übereinstimmung von Steuereinnahmen und Steuerlastverteilung herbeiführen. Er kann und muß daher zu anderen Ausgleichsergebnissen führen als ein distributionspolitisch motivierter Länderfinanzausgleich, dessen Anliegen es ist, die Wohlstandsunterschiede zumindest anzugleichen. Soll jedoch der nivellierende Effekt der Umsatzsteuer nachgeahmt werden, so weist die Verteilung nach der Einwohnerzahl gewisse Vorzüge gegenüber einem Steuerverbund oder einem nur auf die UPI-Abgaben bezogenen Vorab-Finanzausgleich unter den Ländern auf.

Steueraushöhlungseffekte

Verwerfungen im bestehenden Finanzausgleichsgefüge durch Ökosteuern sind schließlich auch als Ergebnis von Steueraushöhlungseffekten zu erwarten. Die mehrmalige Erfassung ökonomischer Wertschöpfungsströme mit der Folge eines verringerten Aufkommens einzelner Steuern durch die Erhebung anderer Steuern wird im Zusammenhang einer Ökologisierung des Steuersystems vor allem im Hinblick auf die sogenannte indirekte Steueraushöhlung virulent. Im Gegensatz zur direkten Aushöhlung, bei der die Höhe einzelner Steuerzahlungen unmittelbar durch steuergesetzliche Bestimmungen (Abzugsfähigkeit) beeinflußt wird, ist diese Form der Aufkommensminderung dadurch gekennzeichnet, daß die Unternehmensgewinne durch die steuerliche Belastung von Produktionsfaktoren (sogenannte Produktionsmittelsteuern¹⁵) und die damit einhergehende Zunahme der Betriebsausgaben zurückgehen. Das gegenwärtige Steuerrecht sieht grundsätzlich von einer steuerlichen Belastung von Produktionsfaktoren ab, womit privater und gewerblicher Verbrauch von Gütern steuersystematisch diskriminiert werden. Die den Ökosteuer-Vorschlägen innewohnende allokativen Logik löst sich jedoch bewußt von den Grundsätzen der Verbrauchsbesteuerung und unterwirft unabhängig von der Verwendungsrichtung umweltbelastende Güter und Faktoren einer steuerlichen Belastung. Damit soll gerade auch für die mit externen

¹³ Siehe hierzu W. Albers, a.a.O., S. 212 ff.

¹⁴ Diese Aussagen stehen jedoch unter dem Vorbehalt, daß das gegenwärtige Ausgleichssystem mit seiner vertikalen und horizontalen Abfolge einzelner Stufen beibehalten wird.

¹⁵ W. Albers u.a.: Wettbewerbsverschiebungen durch die unterschiedliche Steuerbelastung von Produktionsmitteln in der europäischen Integration, Kiel 1960.

Kosten behafteten Einsatzstoffe eine effiziente Faktorallokation erreicht werden.

Die vom UPI vorgeschlagenen Steuerobjekte sind mit wenigen Ausnahmen Güter, die zumindest als Produktionsmittel einsetzbar sind. Soweit es sich nicht um reine Produktionsmittelsteuern handelt, kommt den UPI-Abgaben zumindest der Charakter von „Zwittersteuern“¹⁶ zu, deren Steuergegenstand neben konsumtiven Zwecken auch der Faktorkombination zugeführt werden kann. Soweit aber das UPI-Programm einen großen Anteil an abzugsfähigen Produktionsmittelsteuern vorsieht, ist mit entsprechenden Aufkommensminderungen bei den Gewinnsteuern (Einkommensteuer auf Gewinne aus Gewerbebetrieb, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer) zu rechnen. Diese Aushöhlungseffekte haben eine nicht zu unterschätzende Bedeutung sowohl für den vertikalen wie auch für den horizontalen Finanzausgleich. Die Folgen der Steueraushöhlung aus den Öko-Abgaben für den vertikalen Finanzausgleich sind in erster Linie im Steuerverbund zu sehen, in den nach Art. 106 III 5 GG die gewinnabhängigen Steuern eingehen. Aushöhlungseffekte werden daher besonders diejenigen Gebietskörperschaften treffen, die sich stärker aus den Gewinnsteuern finanzieren. Betrachtet man die Effekte der Steueraushöhlung aus der Perspektive des Austauschs bisheriger Steuern (vor allem Umsatz- und Lohnsteuer) durch UPI-Abgaben, so zeigt sich, daß die UPI-Abgaben auch keineswegs „aufkommensneutral“ erhoben werden können. Die Aushöhlungseffekte machen deutlich, daß die UPI-Abgaben bei den Gebietskörperschaften nicht nur die Deckungslücken aus der Reduzierung bzw. Abschaffung von Steuern auffüllen müssen. Es ist darüber hinaus ein Teil des Aufkommens aus den Umweltabgaben dazu zu verwenden, die Deckungslücken aus der Aufkommensverminderung bei den Gewinnsteuern zu schließen.

Auswirkungen auf den Länderfinanzausgleich sind insbesondere im Hinblick auf Veränderungen in der Finanzkraft-Reihenfolge zu erwarten. Der angestrebte Finanzkraftausgleich mittels horizontaler Ausgleichszahlungen wird vom „ökologischen Umbau“ berührt, soweit Gewinnsteuern zwischen den Ländern in unterschiedlichem Maße ausgehöhlt werden und dadurch das Gefüge der Finanzkraft-Reihung durcheinander gerät. Die Sensi-

bilität dieses Punktes ist anlässlich des Verfassungstreits um den zweiten Teil des Finanzausgleichsgesetzes Mitte der 80er Jahre deutlich erkennbar geworden¹⁷. Eine regionale Disparität der Bemessungsgrundlagen von Produktionsmittelsteuern ist jedenfalls angesichts unterschiedlicher regionaler Wirtschaftsstrukturen naheliegend. Veränderungen der Finanzkraft der Länder können dabei sowohl zu einer Intensivierung des Finanzausgleichs infolge vergrößerter Finanzkraftunterschiede als auch zu einer Volumenverminderung angesichts nivellierter Finanzkraftdifferenzen führen, je nachdem, ob Finanzkraft und Umweltbelastung positiv oder negativ miteinander korrelieren¹⁸: Produzieren finanzstarke Bundesländer relativ umweltfreundlich, finanzschwache hingegen infolge überalterter Wirtschaftsstruktur umweltschädlich, so wird eine Ausweitung der Finanzkraft-Schere zu befürchten sein. Im umgekehrten Fall (wirtschaftliche Potenz geht mit starker Umweltinanspruchnahme einher) ist mit einer Angleichung der Unterschiede und einer Entlastung des Länderfinanzausgleichs zu rechnen.

Verteilung der Steuererträge

Wendet man sich abschließend der Frage möglicher Auswirkungen auf die einzelnen Stufen des Finanzausgleichs zu, so müßten zunächst Aussagen darüber getroffen werden, welche Effekte sich bei der Verteilung der Steuererträge auf Bund und Länder als Ausgangspunkt des aktiven Finanzausgleichs ergeben. Wegen der fehlenden ebenenspezifischen Ertragspezifizierung von Ökosteuer-Vorschlägen und des unklaren Verbrauchsteuerbegriffs des GG¹⁹ muß sich die Frage auf die Diskussion der Korrekturmöglichkeiten beschränken, die der derzeitige Finanzausgleich bereithält, um Verschiebungen in den Finanzmassen von Bund und Ländern auszugleichen. Diese wichtige Funktion wird gegenwärtig von der Umsatzsteueraufteilung wahrgenommen. Mit der geplanten Abschaffung der Umsatzsteuer nach dem UPI-Konzept rückt die Frage in den Mittelpunkt, wie die bisherigen zentralen Funktionen der Umsatzsteuer im bundesstaatlichen Finanzausgleich, nämlich die Rolle des „variablen Elements“ im Rahmen des originären aktiven Finanzausgleichs, das die Unbeweglichkeit eines Trennsystems überwindet und eine gewisse Elastizität des Ausgleichssystems sicherstellt²⁰, und die horizontale Aus-

¹⁶ Ebenda, S. 159.

¹⁷ Siehe hierzu u. a. M. Kops: Die Rolle des Bundes im Verfassungstreit, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 66. Jg. (1986), H. 3, S. 135 ff.; M. Heilmann: Krise des Finanzföderalismus in der Bundesrepublik Deutschland? Zum Verfassungstreit der Länder über das Einnahmenverteilungssystem, Kiel 1987; R. Peffekoven: Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, in: Finanzarchiv 1987, S. 181 ff.

¹⁸ Siehe Chr. Schilling: Probleme von Umweltsteuern für den bundesstaatlichen Finanzausgleich am Beispiel des UPI-Vorschlags, Diplomarbeit Köln 1991, S. 59 ff.

¹⁹ Siehe hierzu A. Piduch: Finanzverfassung und Steuerformen, Köln 1964, S. 43; C. Folkers: Wandlungen der Verbrauchsbesteuerung, in: K. Häuser (Hrsg.): Wandlungen der Besteuerung, Berlin 1987, S. 89 ff.

²⁰ Bisweilen ist sogar von einem „Kernstück des vertikalen Finanzausgleichs“ die Rede – H. Fischer-Menshausen: Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, in: W. Dreißig (Hrsg.): Probleme des Finanzausgleichs I, Berlin 1978.

gleichsfunktion durch den besonderen Länderzuteilungsmodus im ergänzenden aktiven Finanzausgleich²¹ aufrechterhalten werden können. Das innere Regelwerk des Finanzausgleichs wird durch die Abschaffung der Umsatzsteuer empfindlich getroffen. Ökosteuer-Vorschläge haben zu beachten, daß das gegenwärtige Steuerverteilungssystem auch einer hinreichend großen Steuerquelle bedarf, die nicht nach dem örtlichen Aufkommen verteilt wird, wenn das bisherige Verfahren und Ergebnis des Finanzausgleichs beibehalten werden soll. Zugleich darf das Verfahren eines „elastischen Elements“ nicht entbehren, um Spannungen im Ausgleichgefüge abzufedern. Eine Steuerreform, die die Abschaffung der Umsatzsteuer fordert, übersieht die zentrale Stellung der Umsatzsteuer, wenn nicht entsprechende Ersatzlösungen bereitgehalten werden.

Auswirkungen auf den Länderfinanzausgleich

Hinsichtlich des Länderfinanzausgleichs muß eine Umgestaltung des Steuersystems vordringlich beachten, daß jede Verschiebung in den Deckungsrelationen der einzelnen Länder, die zu einer Ausweitung des Ausgleichsvolumens führt, das Verhältnis der Länder untereinander stark belastet. Die Auswirkungen auf die ausgleichsrelevanten Bezugsgrößen (Finanzkraft, Finanzbedarf und Ausgleichsniveau) können hier nicht im einzelnen nachgezeichnet werden²². Vielleicht wichtiger noch erscheint der schleichende Funktionsverlust des Länderfinanzausgleichs im gesamten Finanzausgleichgefüge: Geht man davon aus, daß der Länderfinanzausgleich vor allem distributive Aufgaben wahrnehmen soll, indem zur Sicherung der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ eine Umverteilung von leistungsstarken zu leistungsschwachen Ländern vorgenommen und hierzu als Indikator für die finanzielle Leistungsfähigkeit eines Bundeslandes die „Finanzkraft“ angesehen wird, so wurde der Indikatorzusammenhang bislang dadurch gestützt, daß die Finanzkraft maßgeblich auf Steuern basiert, die die Leistungsfähigkeit der Steuerzahler ausdrücken.

Die Einführung von Ökosteuern und ihre Auswirkungen auf den Länderfinanzausgleich durchbrechen dagegen diesen Zusammenhang: Von der Höhe des Steueraufkommens ist unter Umverteilungsgesichtspunkten nicht mehr ohne weiteres auf eine Ausgleichsverpflichtung bzw. -berechtigung zu schließen. Ein hohes Ökosteueraufkommen ist nicht Ausdruck der Leistungsfähig-

keit eines Bundeslandes. Jeder Redistributionsvorgang muß aber an der Leistungsfähigkeit des zur Umverteilung herangezogenen Wirtschaftssubjekts anknüpfen. Die Wirtschaftskraft wird im Länderfinanzausgleich im wesentlichen durch die Höhe des Aufkommens aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer ausgedrückt. Die Einführung von Ökosteuern führt zur Erosion der Finanzkraft als Indikator für eine Zahlungsverpflichtung bzw. Empfangsberechtigung horizontaler Transfers. Wenn aber ein hohes Finanzaufkommen nicht länger als das Resultat wirtschaftlicher Leistungskraft aufgefaßt werden kann, wird die Legitimation des Länderfinanzausgleichs in Frage gestellt.

Welche Auswirkungen sich für die Bundesergänzungszuweisungen ergeben, hängt in erster Linie von der Entwicklung des Länderfinanzausgleichs ab. Festzuhalten bleibt aber zunächst, daß den Bundesergänzungszuweisungen mit der Abschaffung der Umsatzsteuer die Berechnungsgrundlage entzogen wird. Der Neubestimmung (Volumen und Verteilungsschlüssel) muß eine Diskussion der Funktionen, die die Bundesergänzungszuweisungen im ergänzenden Finanzausgleich übernehmen, vorausgehen. Im bisherigen System beschränkt sich die Aufgabe der Bundesergänzungszuweisungen auf eine weitere, dem Länderfinanzausgleich nachgeordnete, ergänzende Ausgleichsstufe. Die Aufgaben und die Höhe der vertikalen Ausgleichszuweisungen hängen unmittelbar von dem Ausgleichsergebnis des Länderfinanzausgleichs ab. Grundsätzlich kann jedoch mit beiden Instrumenten bei entsprechender Ausgestaltung dasselbe Ausgleichsergebnis erzielt werden. Kommt es durch Öko-Abgaben zu Störungen im Länderfinanzausgleich, dann werden die vertikalen Zuweisungen in einem stärkeren Maße als bisher zum Ausgleich der horizontalen Finanzkraftunterschiede beitragen müssen.

Dieser kurze und notwendigerweise bruchstückhafte Problemaufriß macht deutlich, daß die angestrebte Neutralität von Ökosteuer-Konzepten hinsichtlich ihrer friktionslosen Einfügung in das institutionelle Regelwerk des bundesstaatlichen Finanzausgleichs nicht gewährleistet ist. Zwar kann der Finanzausgleich in seiner gegenwärtigen Struktur keineswegs als sakrosanktes Normengefüge betrachtet werden, an dem alle Konzeptionen zu scheitern hätten, die seiner bisherigen Ausgleichslogik nicht oder nur unzureichend gehorchen. Die Kritik an den bisher vorliegenden Ökologisierungskonzepten richtet sich vielmehr auf deren „Institutionenvergessenheit“. Aus der ersten Friktionanalyse folgt zunächst nur die Notwendigkeit, die Finanzausgleichsfähigkeit von Steuersystemen – seien sie nun einem ökologischen Interventionismus verpflichtet oder nicht – im föderalen Staat nicht außer acht zu lassen.

²¹ Simulationen haben gezeigt, daß der sich anschließende Länderfinanzausgleich mit der ihm zugeordneten Angleichungsaufgabe überfordert ist, sofern die Vorbereitung durch die Umsatzsteuer-Verteilung gestört wird – siehe M. Heilmann, a.a.O., S. 35.

²² Siehe hierzu Chr. Schilling, a.a.O., S. 77 ff.