

Vereinbarkeit von Lenkungsbesteuerung mit der Tragfähigkeit der Finanzpolitik

Zusammenfassung eines Gutachtens des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts Köln (FiFo) im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen – Das Gutachten wird in Kürze veröffentlicht –

1	Einleitung	67
2	Tragfähige Finanzpolitik, nachhaltige Finanzpolitik und dauerergiebige Besteuerung	68
3	Lenkende Besteuerung	70
4	Die Modellrechnungen: Überblick über die Ergebnisse	75

1 Einleitung

Die Frage lautet: Inwieweit können Einzelsteuern oder „Steuerbündel“ auch Lenkungsfunktionen übernehmen, ohne die Dauerergiebigkeit der Besteuerung und damit die Tragfähigkeit der Finanzpolitik zu gefährden? Im Folgenden wird die Studie „Vereinbarkeit von Lenkungsbesteuerung mit der Tragfähigkeit der Finanzpolitik“ des FiFo Köln kurz zusammengefasst. Sie führt bislang getrennt behandelte Fragen zusammen: die Debatte über Existenz und Ausmaß eines Konfliktes zwischen Lenkungs- und Fiskalzwecken der Besteuerung und die Fragen zur langfristigen Tragfähigkeit der Finanzpolitik hinsichtlich möglicher intergenerativer Umverteilungswirkungen der Staatsverschuldung und der Finanzierung der sozialen Sicherung in alternden Gesellschaften.

Die Finanzpolitik soll dauerhaft tragfähig und darüber hinaus nachhaltig sein – oder werden.

Diese Anforderung stellt sich vor allem aus wirtschafts- und währungspolitischer sowie aus demographischer Perspektive. Mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt haben sich EWWU-Teilnehmerstaaten u. a. verpflichtet, die verschuldungspolitischen Aufnahmekriterien zur Währungsunion auch dauerhaft zu erfüllen. Die Verpflichtung auf eine „auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand“ findet sich auch in Artikel 121 des EG-Vertrages. Zudem gefährden in vielen OECD-Ländern stagnierende Geburtenziffern und wachsende durchschnittliche Lebenserwartung die Tragfähigkeit der gesamtstaatlichen Finanzpolitik: Die unveränderte Fortführung gegenwärtiger sozialer Sicherungssysteme könnte bei demographischer „Überalterung“ nur durch starke Erhöhungen von Abgaben oder Verschuldung finanziert werden – beides Maßnahmen, die der Zukunftsfähigkeit der Finanzpolitik und der intergenerativen Gerechtigkeit zuwiderlaufen.

Die Frage nach der Tragfähigkeit der Finanzpolitik wird zumeist mit Blick auf die Dynamik öffentlicher Schulden und mit Blick auf die ausgabepolitischen Konsequenzen des demographischen Wandels (des so genannten „Ageing-Problems“) untersucht. Dagegen wird in bisherigen Untersuchungen zur „fiscal sustainability“ ein weiteres Element des gesamtstaatlichen Budgetausgleichs, die Steuer- und Abgabenseite, nicht gesondert betrachtet. Doch auch auf dieser Seite können unter Umständen spezielle Tragfähigkeitsrisiken entstehen: Wenn Steuern nicht ausschließlich zu fiskalischen, sondern auch zu lenkenden Zwecken eingesetzt werden, könnte die langfristige Ergiebigkeit der Besteuerung beeinträchtigt werden.

Ein solcher Konflikt wurde im Zuge der wissenschaftlichen und politischen Auseinandersetzungen zur ökologischen Steuerreform vielfach behauptet:¹ Steuern, die bewirken sollen, dass

¹ Einen aktuellen Überblick über diese vorwiegend – wenn auch nicht ausschließlich – auf steuerjuristischer Seite geführte Diskussion gibt Gawel, E. (2001): Steuerinterventionismus und Fiskalzweck der Besteuerung – Lenkung und Finanzierung als Problem lenkender (Umwelt-)Steuern, in: Steuer und Wirtschaft, H. 1, S. 26–41.

ihre Bemessungsgrundlage schwächer wächst oder schrumpft, sind auf den ersten Blick kaum als dauerergiebig zu kennzeichnen. Das Problem fiskalischer und nicht fiskalischer Funktionsbündelung in Steuern weist jedoch weit über die Ökobesteuerung hinaus.

2 Tragfähige Finanzpolitik, nachhaltige Finanzpolitik und dauerergiebigste Besteuerung

Die „Tragfähigkeit“ der Finanzpolitik wird hier als ein Unterziel nachhaltiger Finanzpolitik betrachtet, welche wiederum ein Teilbereich genereller Nachhaltigkeit der Politik ist. Der Begriff der Nachhaltigkeit ist multidimensional; die vom Brundlandt-Bericht² etablierte Trias „ökonomisch – ökologisch – sozial“ gibt mittlerweile nur noch eine vage Vorstellung von der Breite und Zielvielfalt, mit der heute die Fragen intertemporal gerechter Verteilung von Chancen und Lasten diskutiert werden.³

Demgegenüber umfasst die Tragfähigkeit der Finanzpolitik „nur“ die quantitative Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und die Beschränkung der öffentlichen Kreditaufnahme.⁴ Sie schafft damit aber zugleich die Grundlage für einen Großteil der anderen genannten Maßnahmen. Ausgangspunkt der meisten Tragfähigkeitsanalysen ist die aktuelle Finanzpolitik des Gesamtstaates einschließlich der gesetzlichen Sozialversicherungssysteme.⁵ Mit dem Instrumentarium können aber ebenso mögliche finanzpolitische Reformen auf ihren positiven oder

negativen Beitrag zur fiskalischen Tragfähigkeit untersucht werden. Die Frage „tragfähig oder nicht?“ lässt sich vereinfacht stellen als: „Können wir finanzpolitisch so weitermachen wie bisher? Oder müssen hinsichtlich der absehbaren Belastungswechsel auch schon heute Anpassungen auf der Einnahmen- und/oder Ausgabenseite erfolgen?“

Die entscheidende Größe in Tragfähigkeitsrechnungen ist das so genannte Primärdefizit bzw. der Primärüberschuss, also die Differenz der Nicht-Zinsausgaben des Gesamtstaates eines Jahres und der Einnahmen aus Steuern und Abgaben⁶ derselben Periode. In einem Jahr ohne Nettokreditaufnahme entspricht der Primärüberschuss den Zinszahlungen auf die bestehende Staatsschuld. Im theoretischen Referenzmodell, einer unendlichen intertemporalen Betrachtung, ist eine Finanzpolitik tragfähig, wenn sie die so genannte No-Ponzi-Bedingung erfüllt, d. h. wenn der Gegenwartswert der zukünftigen Primärüberschüsse (mindestens) gleich der anfänglichen Höhe der Staatsverschuldung ist.

Natürlich werden Tragfähigkeitsrechnungen für die Praxis mit endlichen Bezugszeiträumen durchgeführt. Die Berücksichtigung des demographischen Wandels erfordert dabei eine langfristige Analyse: Projektionen von 40 bis 50 Jahren in die Zukunft sind notwendig, um das Problem umfassend zu betrachten. Analysen, die ihren Fokus eher auf die Wirkungen der Staatverschuldung richten, sind bislang vorrangig für die mittlere Frist (5 bis

² World Commission on Environment and Development (1987): Our Common Future, Oxford u. a. O.

³ Überblicke geben z. B.: Ewringmann, D. (1999): Sustainability – Leerformel oder Forschungsprogramm?, Universität zu Köln, Sonderforschungsbereich 419, Forschungsbericht Nr. 01-99, Köln; OECD (1999): Frameworks to Measure Sustainable Development, An OECD Expert Workshop, Paris; Schulz, W. F. u. a. (2001): Lexikon Nachhaltiges Wirtschaften, München/Wien.

⁴ Was hier in Anlehnung an Artikel 121 EGV mit „Tragfähigkeit der Finanzpolitik“ bezeichnet wird, wird in der Literatur ebenso häufig als „Nachhaltigkeit der Finanzpolitik“ benannt. Beides sind Äquivalente zur „fiscal sustainability“ in der englischen Literatur. Wir bevorzugen den „engeren“ Begriff Tragfähigkeit, um den – ohnehin schon arg strapazierten – Begriff der Nachhaltigkeit nicht noch in einer weiteren, speziellen Interpretation nutzen zu müssen.

⁵ In den Tragfähigkeitsrechnungen des zugrunde liegenden Gutachtens wurde ein Indikator genutzt, den E. Talvi und C. Végh (vgl. dies.: Fiscal Policy Sustainability: A Basic Framework, The Inter-American Development Bank, Research Network Working Paper No. 372, Washington D. C. 1999) in Anlehnung an O. Blanchards grundlegende Arbeit (ders.: Suggestions for a new set of fiscal indicators, OECD Working Papers No. 79, Paris 1990) entwickelt haben.

⁶ Der Vereinfachung halber werden alle Staatseinnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung (Dividenden etc.), sofern sie stetig fließen, behandelt, als wären es Einnahmen aus Steuern und Abgaben.

10 Jahre) durchgeführt worden.⁷ Mittelfristige Analysen dienen zumeist dazu, die Tragfähigkeit einer aktuellen Finanzpolitik zu „überprüfen“. Einen solchen – ohnehin recht ehrgeizigen – Anspruch können und sollen langfristige Tragfähigkeitsanalysen nicht erheben. Angesichts der Unsicherheit derart weit reichender Projektionen, kann nicht sinnvoll gefragt werden, ob eine aktuelle Finanzpolitik für 40 oder mehr Jahre „wirklich“ tragfähig ist und welche genaue Größe eine eventuelle Tragfähigkeitslücke hat. Eine solche Analyse kann jedoch eine ungefähre Vorstellung von den absoluten Dimensionen zukünftiger Einflüsse auf den Budgetausgleich vermitteln (die sich in keinem anderen Budgetindikator widerspiegeln). Die wesentliche Stärke der langfristigen Analyse liegt aber im relativen Vergleich denkbarer Pfade alternativer finanzpolitischer Entwicklungen und Entscheidungen. Solche Alternativen werden alle unter denselben Randbedingungen und methodischen Restriktionen betrachtet, und können darum – trotz der projektiven Unsicherheiten – hilfreiche Orientierungen für die langfristige Ausrichtung der Finanzpolitik bieten.

In der endlichen Analyse muss auch das Tragfähigkeitsziel exogen bestimmt werden, es lässt sich hier nicht aus der Theorie ableiten. Häufig gilt die fortgeschriebene aktuelle Finanzpolitik als tragfähig, wenn die gegenwärtige Schuldenstandsquote am BIP auch in der gewählten Endperiode nicht überschritten wird. Eine Berücksichtigung der Höhe der Schuldenquote findet sich zum Beispiel im „Maastricht-Kriterium“ einer (Brutto-) Schuldenstandsquote von 60 % am BIP. Das Einhalten bzw. Wiedererreichen dieser Schuldenstandsquote in Anlehnung an den Stabilitäts- und Wachstumspakt dient auch in den Tragfähigkeitsrechnungen des zugrunde liegenden

Gutachtens für eine stilisierte Finanzpolitik des deutschen Gesamtstaats (inklusive Sozialversicherungen) als Tragfähigkeitsziel. Um auch die ausgabeseitigen Konsequenzen des demographischen Wandels abbilden zu können, wurde eine Betrachtungszeitraum von 50 Jahren gewählt.⁸

Die Frage nach der dauerhaften Ergiebigkeit einzelner Steuern bzw. der gesamten Besteuerung wurde bislang in Tragfähigkeitsanalysen nicht gesondert gestellt. Im bisherigen „state of the art“ wird für die Einnahmenseite i. d. R. vereinfachend angenommen, dass alle Steuern und Abgaben eine dauerhafte Gesamtaufkommenselastizität von 1 aufweisen.

Die Aufkommenselastizität setzt die relative Änderung des Steueraufkommens in Verhältnis zur relativer Änderung des Sozialprodukts. Eine Aufkommenselastizität von 1 zeigt, dass beide Größen im gleichen Tempo gewachsen sind, was – bezogen auf die gesamte Besteuerung – ceteris paribus erlaubt, die Staatsquote konstant zu halten. Vielfach wird dieser Wert als Daumenregel genutzt, um ein dauerergiebiges Steuersystem zu charakterisieren.⁹

Eine differenzierte Untersuchung (lenkungs-) steuerlicher Aufkommenseffekte macht es erforderlich, anstelle eine summarischen Einnahmeprojektion mit einer Aufkommenselastizität = 1 eine differenzierte Projektion für die einzelnen Steuern durchzuführen. Ein Vielsteuersystem wie das deutsche, das Aufkommen aus einem Konglomerat intertemporal ergiebiger und weniger ergiebiger Steuern schöpft, kann eine Gesamtaufkommenselastizität von 1 keineswegs endogen gewährleisten. Vielmehr muss der Steuergesetzgeber aktiv werden, sofern er eine Aufkommens-

⁷ Die Tragfähigkeit der deutschen Finanzpolitik wurde bislang u. a. untersucht von: Blanchard, O. J. u. a. (1990): The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question, OECD Economic Studies No. 15, Paris, S. 7–36; Heinemann, F. (1993): Sustainability of National Debt in Europe, in: Intereconomics, Vol. 28, S. 61–68; Franco, D., Munzi, T. (1997), Ageing and Fiscal Policy in the European Union, European Commission (Hrsg.): The Welfare State in Europe – Challenges and Reforms, European Economy, Reports and Studies No. 4, S. 239–388; Kitterer, W., Wiese, J. (1998): Zur Nachhaltigkeit der Finanzpolitik in den Ländern der Europäischen Union. European Taxpayers Institute of Public Finance. Mülheim/R.

⁸ Wobei der genutzte Talvi-Végh-Indikator – bei anderem Erkenntnisinteresse – ebenso gut für kurz und mittelfristige Tragfähigkeitsanalysen verwendet werden kann.

⁹ Siehe z. B. Schmolders, G., Hansmeyer, K.-H. (1980): Allgemeine Steuerlehre, 5. Aufl., Berlin, S. 123.

elastizität von 1 anstrebt bzw. erhalten will. Ursprünglicher Zweck der Tragfähigkeitsanalyse ist es dagegen, die Konsequenzen einer Fortschreibung gegenwärtiger Finanzpolitik, d. h. unter anderem die Konsequenzen unveränderter Besteuerung, aufzuzeigen. Soll mit einer Tragfähigkeitsrechnung u. a. zukünftiger steuerpolitischer Handlungsbedarf offen gelegt werden, so muss sie auf empirisch basierten Elastizitätspfaden beruhen, die zunächst die Wirkungen unveränderter Besteuerung simulieren.¹⁰ Die Notwendigkeit der differenzierten Steuerprojektion wird auch dort offensichtlich, wo Aufkommenselastizitäten bewusst gesenkt werden: Ziel eines Steuersenkungspakets z. B. ist es zunächst, die Ergiebigkeit der Besteuerung zu schmälern. Dass ein daraus folgender Einnahmepfad in der Tragfähigkeitsrechnung abbildbar sein muss, um seine Rückwirkungen auf die Tragfähigkeit der Finanzpolitik beurteilen zu können, liegt auf der Hand.

Der solcherart auf der Einnahmenseite „angereicherte“ Tragfähigkeitsansatz wird im Gutachten für die Betrachtung der Aufkommenswirkungen lenkender Besteuerung genutzt. Er ist aber auch in der Analyse vieler anderer Zukunftsfragen der Finanzpolitik auf Einnahmen- und Ausgabenseite einsetzbar. Jedoch müssen, wo auch immer Tragfähigkeitsrechnungen genutzt werden, ihre methodischen Grenzen berücksichtigt werden: Beispielsweise können sie, wie erwähnt, nur eine – wenn auch wichtige – Dimension der Nachhaltigkeit der Politik abbilden. Insofern können Tragfähigkeitsindikatoren auch nicht als alleinige Maßstäbe für die intertemporale „Güte“ einer Finanzpolitik verstanden werden.

3 Lenkende Besteuerung

Lenkende Besteuerung, also steuerliche Be- oder Entlastung zu Lenkungszwecken, lässt sich ökonomisch weder normativ noch wirkungsseitig eindeutig von ausschließlich fiskalisch motivierter Besteuerung trennen: Steuerliche Differenzierung

dienen nicht immer Lenkungs- bzw. „Sozialzwecken“; vielfach folgen sie auch aus der Umsetzung des Leistungsfähigkeitsprinzips. Insofern ist die folgende Übersicht belastender und entlastender Lenkungszwecke bei deutschen Steuern als „konservative“ Zusammenstellung zu verstehen: Überall, wo eine steuerliche Differenzierung auch Ausdruck des Leistungsfähigkeitsprinzips sein kann, ohne unplausibel zu wirken und der sonstigen Steuergestaltung zu widersprechen, ist kein Lenkungszweck genannt.

Die Übersicht umfasst nur solche Lenkungszwecke, die sich an einzelne Bürger und private Haushalte richten, nicht aber Lenkungszwecke gegenüber Unternehmen. Viele der vorgenommenen Zuordnungen bedürfen kaum der vertieften Erläuterung. Die Erhöhungen der Mineralölsteuer und die Einführung der Stromsteuer sind Teil der Ökologischen Steuerreform; Alkohol- und Tabakbesteuerung wird traditionell mit dem Jugend- und Gesundheitsschutz gerechtfertigt. Rennwett-, Lotterie- und auch die Vergnügungsteuer sollen dem Jugendschutz dienen. Andere Lenkungszwecke beziehen sich nur auf einen Teil der potenziellen Bemessungsgrundlage, zum Beispiel sind die für die Grundsteuer genannten Schutzgüter den Steuerbefreiungen für Grundstücke unter Naturschutz und für die Liegenschaften von Krankenhäusern sowie karitativen Einrichtungen geschuldet.

Die umsatzsteuerliche Behandlung von Wohnungsmieten kann als erstes Beispiel für einen Konflikt zwischen steuerlicher Lenkung und Dauerergiebigkeit dienen. Neben den Aufkommenselastizitäten wurden für ausgewählte Steuern auch die Bemessungsgrundlagenelastizitäten für gleitende Stützbereiche von jeweils 10 Jahren regressionsanalytisch ermittelt. Eine Steuer, deren Bemessungsgrundlagenelastizität auf Dauer gleich oder größer 1 ist, kann als besonders dauerergiebig gelten, weil kontinuierliche Ergiebigkeit auch ohne Eingriffe in den Tarif oder Steuerprogression

¹⁰ Wobei mit empirischer Basierung nicht die einfache Fortschreibung der in der Tabelle dargestellten Aufkommenselastizitäten gemeint ist. In diese sind schließlich auch die Wirkungen von Steueränderungen eingegangen.

Lenkungszwecke im deutschen Steuersystem

Steuer	Zwecke	Fiskal- zweck	Schutzgüter/Lenkungszwecke						
			Gesund- heit	Jugend- schutz	Umwelt- schutz	Familie	Wohnen	Denkmal- schutz	karitative und ähnliche Zwecke
Biersteuer		X	X	X					
Branntweinsteuer		X	X	X					
Erbschaft-/Schenkungssteuer		X				X			
Grundsteuer		X	X		X				X
Hundesteuer		X							X
Kraftfahrzeugsteuer		X			X				
Lohn- und Einkommensteuer		X					X	X	X
Mineralölsteuer		X			X				
Rennwett- und Lotteriesteuer		X		X					
Schankerlaubnissteuer		X	X	X					
Schaumweinsteuer		X	X	X					
Stromsteuer		X			X				
Tabaksteuer		X	X	X					
Umsatzsteuer		X	X		X		X		X
Vergnügungssteuer		X		X					

gewährleistet ist. Eine solche Steuer sollte die Umsatzsteuer sein: Bei konstanter volkswirtschaftlicher Konsumquote sollte die Bemessungsgrundlage der Steuer genauso stark wachsen wie das BIP, die entsprechende Elastizität läge bei 1. Empirisch war dies jedoch beginnend mit dem Stützzeitraum 1978 bis 1988 in Deutschland nicht mehr der Fall; die USt-Bemessungsgrundlagenelastizität ist ab 1980 sogar auf rund 0,9 gesunken.¹¹ Wie die auf Seite 72 folgende Abbildung zeigt, kann dies nicht auf kontinuierliches Sinken der Konsumquote zurückgeführt werden, diese schwankte im Betrachtungszeitraum 1972 bis 1999 zwar leicht, hat aber nicht merklich abgenommen.

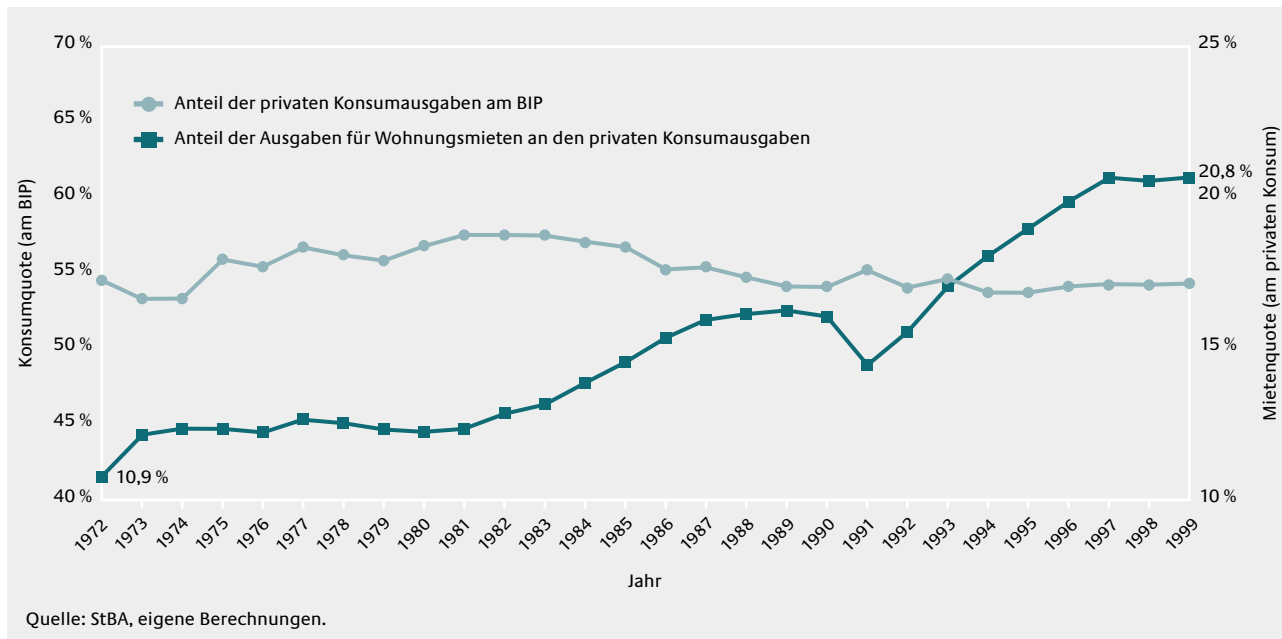
Das Sinken der Bemessungsgrundlagenelastizität lässt sich primär durch graduelle Substi-

tution umsatzsteuerpflichtigen Konsums durch steuerfreien Konsum erklären, d. h. die relativen Ausgaben der Haushalte insbesondere für Wohnzwecke sind deutlich gestiegen. Das ist hier nur am Beispiel der Mietausgaben an den privaten Konsumausgaben dargestellt: Bei recht konstanter Konsumquote hat sich der Anteil der Ausgaben der privaten Haushalte für Wohnungsmieten an ihren gesamten Konsumausgaben zwischen 1972 und 1999 von 10,9 % auf 20,8 % beinahe verdoppelt.¹² Auch wenn dieser Wandel in der Konsumstruktur nicht primär steuerlich verursacht sein muss, zeigt sich doch deutlich, wie der meritorisierende Zweck, mit dem bestimmte Gütergruppen von der Umsatzsteuer befreit werden, die Dauerergiebigkeit der Umsatzbesteuerung insgesamt untergraben kann.

¹¹ Der letzte berücksichtigte Stützzeitraum ist 1988 bis 1997.

¹² Daten ab 1991 für Gesamtdeutschland. Selbstredend kann eine Betrachtung allein der Mietenquote nur eine Teilerklärung liefern. Angesichts der Beinahe-Verdoppelung der Mietenquote dürfte deren Gewicht allerdings auch in einer vollständigen Erklärung recht hoch sein.

Konsumquote/Mietenquote 1972 bis 1999



In dieser Deutlichkeit werden solche Phänomene i. d. R. nur vorübergehend zu beobachten sein – Mietenquoten verdoppeln sich nicht immer wieder. Angesichts der absehbaren Steigerung der Altenquoten könnte in Zukunft eher die Umsatzsteuerbefreiung von heilberuflichen und sozialen Leistungen die Dauerergiebigkeit der Umsatzsteuer belasten. Solche Risiken können natürlich durch kompensatorische Erhöhungen des USt-Regelsatzes fiskalisch abgefedert werden. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass mit jeder Anhebung des Regelsatzes die Steuerspreizung zum nicht besteuerten Konsum wächst – und damit auch der Substitutionsanreiz.

Eine andere Art von potenziellem Konflikt zwischen Lenkung und Dauerergiebigkeit findet man bei Lenkungssteuern im engeren Sinne – belastenden Steuern, die vom besteuerten Konsum „ablenken“ sollen. Als traditionelle Sozialzwecksteuern in diesem Sinne werden die Alkoholsteuern auf Branntwein und Bier sowie die Tabaksteuer betrachtet; als vergleichsweise neue die zu ökologischen Lenkungszwecken erhöhte Mineralölsteuer.

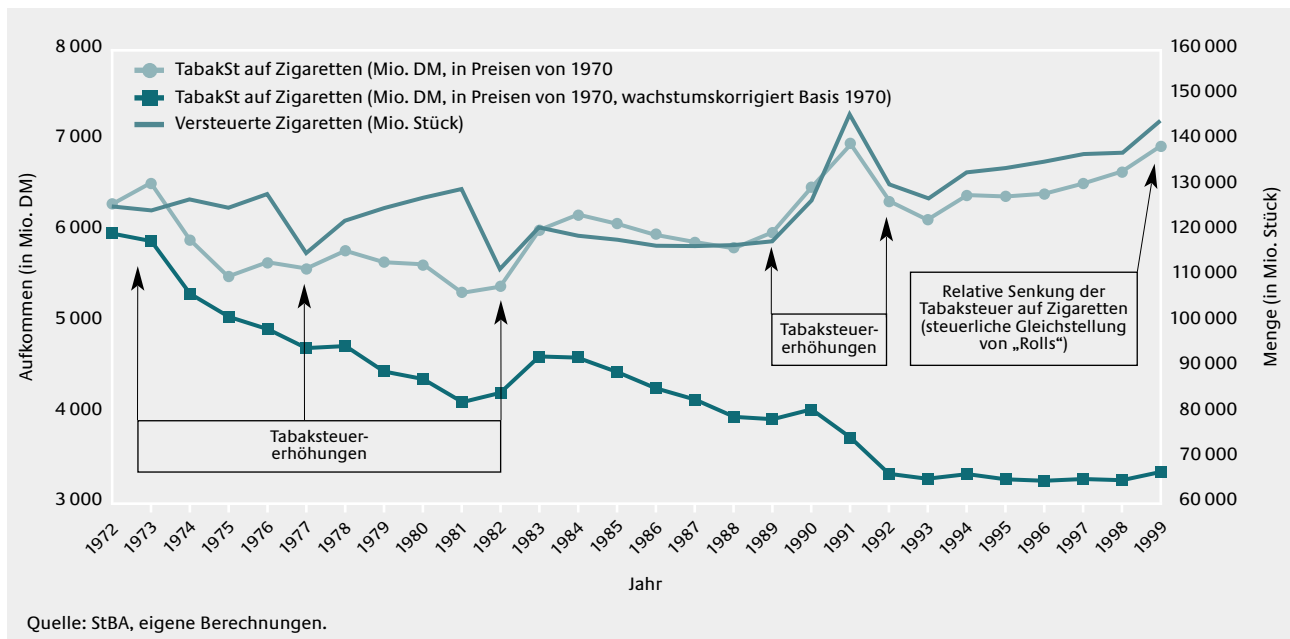
Tabak- und Mineralölsteuer sind in regelmäßigen Abständen erhöht worden bzw. werden dies auch aktuell. Welches politische Gewicht dabei jeweils expliziten Lenkungsabsichten oder „nur“ billigender Inkaufnahme von Lenkungswirkungen zukam, macht für die empirischen Lenkungs- und Aufkommenseffekte keinen Unterschied. Für unsere Untersuchungsfrage interessant sind vor allem die Unterschiede zwischen Tabak- und Mineralölsteuer.

Die nebenstehende Abbildung stellt die Menge versteuerter Zigaretten dem realen Aufkommenspfad der Tabaksteuer auf Zigaretten¹³ (in Preisen von 1970) und einem Äquivalent dieses Aufkommenspfades gegenüber, bei dem von einem konstanten BIP ausgegangen wird. Verläuft dieser Graph genau waagrecht, hätte die Steuer einen konstanten Beitrag zu einem fiktiven Gesamtsteueraufkommen mit einer Aufkommenselastizität von 1 erbringen können.

Der Zigarettenabsatz verläuft in den betrachteten Jahren beinahe zickzackartig. Sieht man von

¹³ Damit wird der größte Teil des Tabaksteueraufkommens erfasst: Der Anteil der Zigaretten an dem gesamten Steuerwerten der Tabaksteuer liegt in den betrachteten Jahren bei 92 % oder mehr.

Tabaksteuer auf Zigaretten: Bemessungsgrundlage und Realaufkommen 1972 bis 1999



der vereinigungsbedingten Spitze (Ausdehnung des Steuergebiets) ab, scheint er vor allem von der Steuergesetzgebung beeinflusst zu werden. Besonders die Tabaksteuererhöhungen 1977 und 1982 können eindeutig als die Ursachen für massive Absatzeinbrüche identifiziert werden. Das Gleiche gilt für die Steuererhöhung von 1989; in der Abbildung wird der Effekt von der Nachfrageausdehnung nach Öffnung der innerdeutschen Grenzen im Herbst 1989 überlagert.¹⁴

Ob die frühen Lenkungswirkungen nur als vorübergehende „Grolleffekte“ verstanden werden sollen, oder ob die Steuererhöhungen einen so genannten „Sperrklinkeneffekt“ bewirkt haben, d.h. den (weiterhin progressiven) Absatzpfad auf ein niedrigeres Niveau heruntergedrückt haben, kann im Nachhinein nicht mehr festgestellt werden. Von der 1982er Steuererhöhung hat sich im

Gegensatz dazu der Zigarettenabsatz bis zur deutschen Vereinigung nicht mehr erholt. Hier scheint also ein steuerlicher Lenkungsimpuls auch einen lang anhaltenden Lenkungserfolg mit sich gebracht zu haben.¹⁵

Zur Frage nach der Dauerergiebigkeit der Tabaksteuer angesichts der Lenkungserfolge richtet sich der Blick auf die Unterschiede zwischen den Steuererhöhungen 1977 und 1982 und der Steuererhöhung von 1992. Die beiden länger zurückliegenden Erhöhungen zeigen, dass es in dieser Zeit keinen Konflikt zwischen Lenkungs- und Fiskalzweck gab, jeweils konnte das reale Aufkommen gesteigert werden, während zugleich ein merklicher Lenkungserfolg erzielt wurde. Die Steuererhöhung von 1992 dagegen war die erste, bei der ein wiederum umfangreicher Lenkungseffekt mit einem Absinken des realen Aufkommens

¹⁴ Siehe hierzu Körner, J., Okada, H., Walle, S. (1996): Wirkungen von Tabaksteuererhöhungen und autonomen Preisänderungen auf den Absatz von Zigaretten, ifo-Studien zur Finanzpolitik Nr. 62, München. Körner und Koautoren zeigen auch, dass die deutlichen Lenkungswirkungen von Steuererhöhungen bei Zigaretten nur zum kleinen Teil auf Substitutionseffekte zugunsten preisgünstigerer Ersatz, zum größeren Teil auf echte Verbrauchseinschränkungen zurückzuführen sind.

¹⁵ Zweifellos muss mit derartigen monokausalen Erklärungen vorsichtig umgegangen werden. Auf die Entwicklungen des Tabakabsatzes nehmen auch andere Faktoren Einfluss, zum Beispiel abnehmende soziale Akzeptanz des Rauchens und gewandeltes Gesundheitsbewusstsein. Angesichts der illustrierten, sehr eindeutigen Zusammenhänge kann aber nicht ausgeschlossen werden, dass hohe Bruttopreise für Tabakwaren auch einen beschleunigenden Einfluss auf solchen Bewusstseinswandel genommen haben.

einherging, der Lenkungszweck geriet in Konflikt mit dem Fiskalzweck. Offensichtlich hat sich in der Zwischenzeit etwas geändert: Die durchschnittliche Preiselastizität der Zigarettennachfrage ist gestiegen. Es muss damit noch nicht angenommen werden, dass jede zukünftige Tabaksteuererhöhung ebenfalls einen fiskalischen „Rückschlag“ bewirken wird. Dies wäre nur der Fall, wenn die durchschnittliche Preiselastizität der Nachfrage konstant hoch bliebe. Weitere Steuererhöhungen können aber gleichermaßen die relativ preiselastischen Raucher aus dem Markt drängen, sodass irgendwann ein „harter Kern“ mit recht geringer Preiselastizität der Nachfrage übrig bliebe. Ab diesem Zeitpunkt würden weitere Steuererhöhungen wiederum ein real konstantes oder steigendes Aufkommen ermöglichen (allerdings auf niedrigerem Niveau).

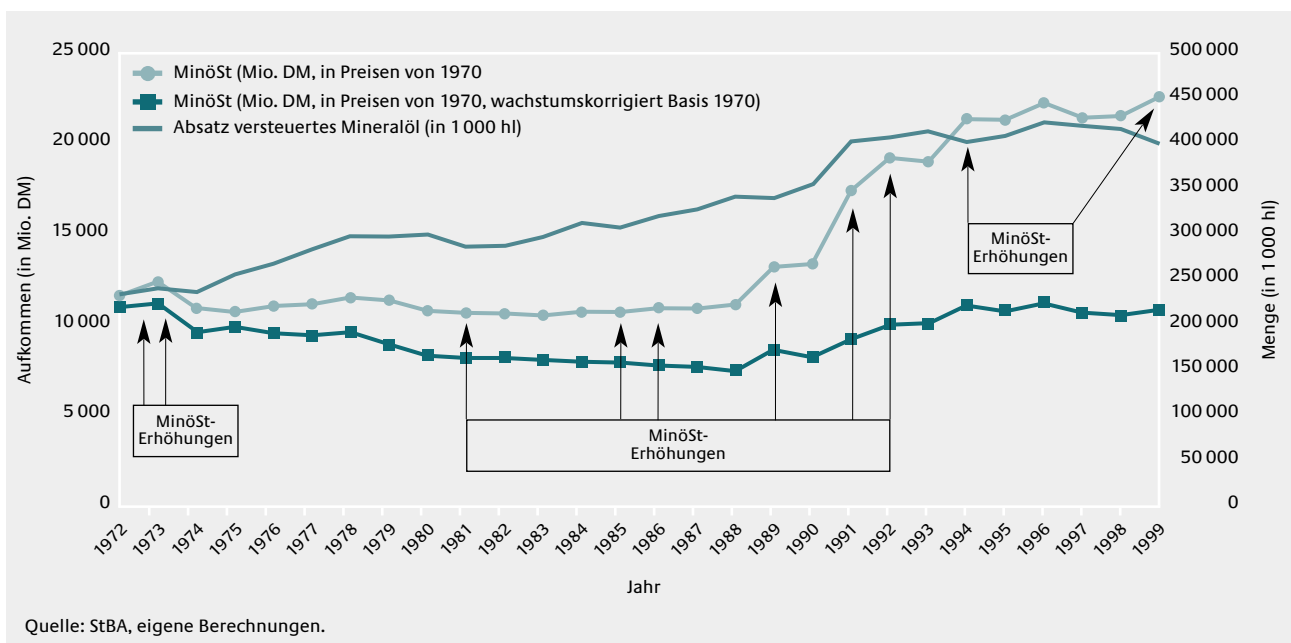
Das Tabaksteuerbeispiel zeigt: Bei Lenkungssteuern, die sich auch durch regelmäßige Lenkungsakti-

vitäten des Steuergesetzgebers auszeichnen, kann der Lenkungszweck sowohl mit dem Fiskalzweck harmonisieren, als auch mit diesem konfliktieren.

Entscheidend für den langfristigen Beitrag einer Lenkungssteuer zur Tragfähigkeit der Finanzpolitik sind die zukünftigen Preiselastizitäten der Nachfrage bei den belasteten Gütern im Zusammenspiel mit der Intensität und Häufigkeit der steuergesetzlichen Lenkungsaktivitäten.

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen: Die Besteuerung von Gütern oder Verhaltensweisen mit geringer Einkommenselastizität der Nachfrage (so auch Tabakwaren) steht per se im Konflikt mit dem Postulat der Dauerergiebigkeit. Ohne Steuererhöhungen – seien sie nun mit einer Lenkungsabsicht verbunden oder nicht – sind sie nicht geeignet, einen langfristig stetigen Beitrag zur Tragfähigkeit der Finanzpolitik zu leisten.

Mineralölsteuer: Bemessungsgrundlage und reales Aufkommen 1972 bis 1999



Bei der gleichen Gegenüberstellung für den Absatz versteuerten Mineralöls und des Realaufkommens der Mineralölsteuer zeigt sich ein anderer Zusammenhang zwischen Lenkungsziel¹⁶ und Dauerer giebigkeit.

Für die Mineralölsteuer lässt sich empirisch ab dem Jahr 1990 kein Konflikt zwischen Fiskalziel und Lenkungsziel aufzeigen. Wäre die Steuer weiterhin nur defensiv erhöht worden, um die inflationäre Entwertung der Mengensteuersätze auszugleichen, wäre eine solche reale Aufkommenssteigerung nicht möglich gewesen. Erst die bewusste Inkaufnahme bzw. explizite Absicht, auch Lenkungswirkungen hervorzurufen, hat die Mineralölsteuer wieder zu einer Steuer gemacht, die sich als sehr ergiebig darstellt. Auch hier sind es jedoch die (ungewissen) zukünftigen Preis-Absatz-Elastizitäten, die bestimmen, ob und wann kontinuierliche Mineralölsteuererhöhungen dazu führen, dass das Realaufkommen erst stagniert und dann sinkt.

Die Mineralölsteuer unterscheidet sich in noch einem Aspekt als Lenkungssteuer deutlich von der Tabaksteuer: bei der Besteuerung von Substituten. Bei der Tabaksteuer ist der Steuertatbestand zugleich auch das sozial unerwünschte Verhalten, das über Lenkungsbesteuerung eingedämmt bzw. reduziert werden soll. Konsequenterweise werden auch alle Tabakwaren besteuert, es gibt keine (legalen) steuerfreien Substitute. Mineralölverbrauch dagegen ist nicht „Selbstzweck“; die unter seinem Einsatz erzeugten Güter (z. B. Mobilität, Heizungswärme) unterliegen an sich keinem Lenkungsziel. Weniger klimaschädliche Substitute – bei den Kraftstoffen sind dies derzeit Flüssig- und Erdgas – werden ermäßigt besteuert, um Anreize zum Wechsel zu setzen. Langfristig gesehen hängt damit die Aufkommensentwicklung der Mineralölsteuer nicht nur von der absatzdämpfenden Lenkungswirkung bei den besonders

klimaschädlichen Kraftstoffen ab, sondern auch von den Substitutionse lastizitäten hin zu weniger oder gar nicht besteuerten Ersatzstoffen.

In der langen Frist muss aber jede Steuer, bei der der Steuersatz aus Lenkungsabsichten regelmäßig gesteigert wird, irgendwann „umkippen“, d. h. auf einen Pfad mit sinkender Aufkommenselastizität einschwenken. Ob die Mehrerträge aus regelmäßigen Steuererhöhungen vor diesem – nur grob zu projizierendem – Wendepunkt ausreichen, um die anschließenden relativen Mindererträge auszugleichen, kann nur mit einer intertemporalen Budgetanalyse untersucht werden.

4 Die Modellrechnungen: Überblick über die Ergebnisse

Im Folgenden werden im zugrunde liegenden Gutachten nach Steuerarten und Einzelsteuern differenzierte Steuerprojektionen in eine langfristige Tragfähigkeitsanalyse eingebracht. Als Beispiel dienen verschiedene, fiktive Lenkungsteuer-szenarien zu umweltpolitischen Zwecken, die einer stilisierten Finanzpolitik des deutschen „Gesamtstaats“ gegenübergestellt werden. Der demographische Wandel wird ebenfalls berücksichtigt. Die Methoden, Parameter und Ergebnisse der umfangreichen Rechnungen können hier nicht ausführlich hergeleitet und dargestellt werden.¹⁷ Hier seien nur die wesentlichen Ergebnisse kurz skizziert:

- Es ist kein genereller Konflikt zwischen Lenkungsbesteuerung und Tragfähigkeit der Finanzpolitik festzustellen. Je nach Ausgestaltung der Lenkungssteuern und nach deren Lenkungswirkung können sie entweder einen Beitrag zur Senkung von Tragfähigkeitslücken liefern, oder aber diese vertiefen. In den Simulationen auftretende Tragfähigkeitslücken sind aber ursächlich auf die deutlich werdenden

¹⁶ Mit einem expliziten, umweltpolitischen Lenkungsziel werden zwar erst die ab 1999 vorgenommenen Mineralölsteuererhöhungen im Rahmen der Ökologischen Steuerreform gerechtfertigt. Dass aber auch schon frühere Steuererhöhungen ebenso lenkend wirken konnten, liegt auf der Hand.

¹⁷ Siehe Abschnitt E der Langfassung.

Ageing-Probleme – und nicht auf die Lenkungssteuerszenarios – zurückzuführen.

- Sehr wahrscheinlich ist ein Konflikt zwischen Tragfähigkeit und Lenkungsbesteuerung bei Steuerentlastung mit Lenkungsabsicht für sozial erwünschte Verhaltensweisen oder erwünschten Konsum. Wie am Beispiel der Umsatzsteuer gezeigt wurde, sind die faktischen Nullsteuersätze Wohnungsmieten durchaus geeignet, die ansonsten gute Dauerergiebigkeit dieser Steuer merklich zu belasten.
- Bei belastender Lenkungsbesteuerung müssen zwei Fälle unterschieden werden: (1) „alte“ Lenkungssteuern, die zwar weiterhin als Sozialzwecksteuern gerechtfertigt werden, bei denen aber seit längerem kein steuerpolitische Lenkungsinteresse mehr festzustellen ist. Die Dauerergiebigkeit der Alkoholsteuern auf Branntwein und Bier ist tatsächlich sehr gering. Ursache dafür ist aber nicht die Lenkungsbesteuerung, sondern der Umstand, dass bei diesen Mengensteuern auf inferiore Güter die Steuersätze nicht einmal zum Inflationsausgleich angepasst werden. Bei anderen Mengensteuern, mit denen kein Sozialzweck

verbunden ist (z. B. Kaffeesteuer), sind die gleichen Trends zu beobachten. (2) Lenkungssteuern, bei denen regelmäßige steuergesetzliche Lenkungsaktivitäten festzustellen sind, d. h. Steuererhöhungen, bei denen eine Lenkungswirkung zumindest billigend in Kauf genommen wird. Hier kann die Dauerergiebigkeit mithilfe tatsächlich lenkender Steuererhöhungen entweder gefährdet (Tabaksteuer in der jüngeren Vergangenheit) oder aber erst hergestellt werden (Mineralölsteuer).

- Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Tragfähigkeit der Finanzpolitik ein sehr wichtiges, aber bei weitem nicht das einzige Element im Zielspektrum nachhaltiger Politik ist. Wo der Lenkungszweck zugleich einem Nachhaltigkeitsziel dient – wie z. B. bei den Ökosteuern – geht jede Tragfähigkeitseinbusse aufgrund starker Lenkungswirkungen mit einem Nachhaltigkeitsgewinn in der ökologischen Dimension einher. Diesen Trade-off gibt es natürlich gleichermaßen, wenn wegen „nur“ mäßiger Lenkungswirkung die Tragfähigkeit der Finanzpolitik weniger stark oder gar nicht beeinträchtigt wird.