



Fachbereiche WD 4 und WD 5

Automatische gesetzliche Anpassung der Abgaben auf die Lieferung von Benzin und Diesel

Verfassungsrechtliche, administrative, internationale und finanzwissenschaftliche Aspekte

Automatische gesetzliche Anpassung der Abgaben auf die Lieferung von Benzin und Diesel
Verfassungsrechtliche, administrative, internationale und
finanzwissenschaftliche Aspekte

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 034/26; WD 5 - 3000 - 054/26
Abschluss der Arbeit: 15.06.2026
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen
WD 5: Wirtschaft, Energie und Klima

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Untersuchungsgegenstand	4
2.	Abgabenbelastung für die Lieferung von Benzin und Diesel (WD 4)	4
2.1.	Energiesteuer auf Benzin und Diesel (Energiesteuergesetz)	4
2.2.	Vorgaben des Unionsrechts	5
2.3.	Umsatzsteuer	6
2.4.	CO ₂ -Bepreisung (Brennstoffemissionshandelsgesetz)	6
2.5.	Beispiel für die Belastung von Benzin und Diesel	7
3.	Automatische Bestimmung der Abgabensätze als Problem der Gesetzgebung (WD 4)	7
3.1.	Automatischer Anpassungsmechanismus	8
3.2.	Anpassung von Gesetzen an die Inflation?	8
3.3.	Exkurs: Alternativen zur automatischen Anpassung	9
4.	Verfassungsrechtliche Aspekte der automatischen Bestimmung der Abgabensätze (WD 4)	10
4.1.	Normänderungsmacht des Gesetzgebers	10
4.2.	Anpassungspflicht des Gesetzgebers	10
4.3.	Vereinbarkeit des automatischen Anpassungsmechanismus mit dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG)	11
4.3.1.	Klarheit des Rechts / Gebot der Normenklarheit	11
4.3.2.	Automatischer Anpassungsmechanismus als dynamische Verweisung?	12
4.3.3.	Bestimmtheit des Rechts: Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit	13
4.4.	Folgen für die Abgaben auf die Lieferung von Benzin und Diesel	14
5.	Internationale Erfahrungen (WD 4)	14
5.1.	Reaktionen auf die Energiekrise 2026	14
5.2.	Portugal: Laufende Änderungen	15
5.3.	Automatische Anpassung an die Inflation	15
6.	Finanzwissenschaftliche Stellungnahmen (WD 5)	16
6.1.	Stellungnahme von Prof. Dr. Marcel Thum (TU Dresden und ifo Dresden)	17
6.2.	Stellungnahme von Prof. Dr. Dominika Langenmayr (Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt)	18

1. Untersuchungsgegenstand

Gefragt wird nach der Möglichkeit einer flexiblen, dynamischen Besteuerung von Energieerzeugnissen wie Benzin und Diesel. Damit soll ein verlässlicher Preiskorridor für diese Produkte hergestellt werden mit dem Ziel, einerseits krisenbedingte Preisspitzen zu begrenzen und andererseits den langfristigen Ausstieg aus fossilen Antriebsenergien planbar zu machen. Konkret soll mit einer automatischen, flexiblen Anpassung (Absenkung und Erhöhung der Steuern und Abgaben) auf Preisschwankungen an den Märkten für Kraftstoffe reagiert werden. Dies kann durch eine Koppelung der Energiesteuersätze für Benzin und Diesel beispielsweise an einen 30-Tages-Durchschnittsölpreis geschehen, um außergewöhnlichen Preissprüngen – zum Beispiel infolge geopolitischer Krisen oder Marktverwerfungen – entgegenzuwirken. Zugleich soll durch eine automatische Erhöhung der Steuern und Abgaben in Abhängigkeit von den Marktpreisschwankungen ein verlässlicher Preispfad erzeugt werden, der Investitions- und Planungssicherheit für Verbraucher sowie Unternehmen schafft und den Übergang zu emissionsfreien Antrieben unterstützt.

Vor diesem Hintergrund wird gefragt, wie die Umsetzung eines variablen Steuer- und Abgabensystems für Energieerzeugnisse rechtlich und administrativ gestaltet werden kann und welche bestehenden gesetzlichen Grundlagen anzupassen oder zu überprüfen sind. Außerdem wird nach internationalen Erfahrungen gefragt, also ob es vergleichbare Modelle oder Ansätze variabler Besteuerungs- und Abgabensysteme in anderen Staaten gibt und welche Erkenntnisse sich daraus ableiten lassen.

Für den Anpassungsmechanismus dürften zwar in erster Linie die Energiesteuern in Betracht kommen. Der Vollständigkeit halber werden die weiteren Abgaben auf den Verkauf von Benzin und Diesel in die Betrachtung einbezogen. Dies erfolgt unabhängig davon, ob eine Veränderung dieser Abgaben europarechtlich möglich und politisch realistisch ist. Im Folgenden wird nach einem Überblick über die aktuelle Belastung der Lieferung von Benzin und Diesel (dazu nachfolgend 2.) und über Grundfragen „automatischer“ Gesetzgebung (dazu nachfolgend 3.) auf verfassungsrechtliche Aspekte automatischer Gesetzgebung (dazu nachfolgend 4.) und internationale Erfahrungen (dazu nachfolgend 5.) eingegangen. Finanzwissenschaftliche Stellungnahmen schließen die Arbeit ab (dazu nachfolgend 6.).

2. Abgabenbelastung für die Lieferung von Benzin und Diesel (WD 4)

Die Lieferung von Benzin und Diesel ist nach derzeitiger Rechtslage mit der Energiesteuer (dazu nachfolgend 2.1.), der Umsatzsteuer (dazu nachfolgend 2.3.) und der CO₂-Abgabe (dazu nachfolgend 2.4.) belastet (siehe zusammengefasst das Beispiel unter 2.5.).

2.1. Energiesteuer auf Benzin und Diesel (Energiesteuergesetz)

Die Energiesteuer ist eine bundesgesetzlich geregelte Verbrauchsteuer. Die Einnahmen in Höhe von ca. 37 Mrd. Euro jährlich stehen ausschließlich dem Bund zu. Besteuert wird der Verbrauch von Energieerzeugnissen (vor allem Mineralöle, Erdgas und Kohle). Die Energiesteuer ist darauf

angelegt, dass sie wirtschaftlich vom Verbraucher getragen wird. Erhoben wird sie jedoch beim Hersteller oder Weiterverkäufer.¹

Nach § 2 Energiesteuergesetz gelten die folgenden Steuersätze für Benzin und Diesel:

- Unverbleites Benzin (mit einem Schwefelgehalt von höchstens 10 mg/kg): 654,50 Euro für 1.000 Liter,
- Dieselmotorkraftstoff (mit einem Schwefelgehalt von höchstens 10 mg/kg): 470,40 Euro für 1.000 Liter.

Durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Energiesteuergesetzes zur temporären Absenkung der Energiesteuer für Kraftstoffe (**2. Energiesteuersenkungsgesetz**) vom 24. April 2026² wird die Energiesteuer wie folgt gesenkt:

- Benzin: 514,10 Euro für 1.000 Liter,
- Diesel: 330,00 Euro für 1.000 Liter.

Dies gilt nur für den Zeitraum vom 1. Mai 2026 bis zum 30. Juni 2026 (§ 68 Abs. 1 Energiesteuergesetz n.F.). Dadurch erfolgt eine Reduzierung der Steuer in Höhe von jeweils 14,04 Cent pro Liter. Diese Senkung orientiert sich an der unionsrechtlich vorgegebenen Mindestbesteuerung für Diesel (siehe 2.2.). Einschließlich der darauf entfallenden Umsatzsteuer (siehe 2.3.) ergibt sich laut Gesetzesbegründung eine Entlastung „von bis zu rund 17 Cent brutto“. Die Entlastung für die Verbraucher soll sich auf insgesamt rund 1,6 Mrd. Euro belaufen.³

2.2. Vorgaben des Unionsrechts

Die Energiebesteuerung ist unionsrechtlich harmonisiert. Die Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom⁴ setzt einen europäischen Rahmen für die Besteuerung von Energieerzeugnissen und Strom. Ihr Hauptzweck ist die Festlegung von Mindeststeuersätzen für die Mitgliedstaaten der EU, die nicht unterschritten werden dürfen (Art. 4 Abs. 1 RL 2003/96/EG). Allerdings lässt die Richtlinie Spielräume für die Ausgestaltung der nationalen Steuern.

Die Mindeststeuersätze betragen nach Art. 7 Abs. 1 i. V. m. Anhang I Tabelle A RL 2003/96/EG in der derzeit geltenden Fassung:

1 Siehe hierzu Bundesministerium der Finanzen, [Steuern von A-Z, Ausgabe 2025](#), S. 54 ff.

2 BGBl. 2026 I Nr. 116.

3 BT-Drs. 21/5321, S. 8.

4 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:02003L0096-20230110>.

- Unverbleites Benzin (mit einem Schwefelgehalt von höchstens 10 mg/kg): 359 Euro für 1.000 Liter,
- Dieseldieselkraftstoff (mit einem Schwefelgehalt von höchstens 10 mg/kg): 330 Euro für 1.000 Liter.

Für bestimmte Fälle gelten reduzierte Mindeststeuersätze (Art. 8 RL 2003/96/EG).

2.3. Umsatzsteuer

Zusätzlich zur Energiesteuer unterliegt die Lieferung von Benzin und Diesel der Umsatzsteuer zum allgemeinen Steuersatz von 19 %. Bemessungsgrundlage der Umsatzsteuer ist das Entgelt, also alles, was den Wert der Gegenleistung bildet (§ 12 Abs. 1 Satz 2 Umsatzsteuergesetz (UStG)). Die Bemessungsgrundlage der Umsatzsteuer umfasst daher den Nettopreis zuzüglich des Betrags der Energiesteuer (siehe 2.1.). Folglich wird Umsatzsteuer auf die Energiesteuer erhoben, was zu einer Kumulierung von indirekten Steuern führt. Während sich die Energiesteuer auf das Volumen des Kraftstoffs bezieht und daher bei steigenden Nettopreisen gleichbleibt, ist die Umsatzsteuer vom Entgelt abhängig, so dass steigende Nettopreise zu einer höheren Umsatzsteuer führen. Weil die Energiesteuer Teil der Bemessungsgrundlage der Umsatzsteuer ist, führt eine Absenkung der Energiesteuer auch zu einer Absenkung der Umsatzsteuer.

Die Umsatzsteuer ist unionsrechtlich harmonisiert. Die Europäische Union verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Erhebung einer Umsatzsteuer.⁵ Nach Art. 98 Abs. 1 MwStSystRL können die Mitgliedstaaten einen oder zwei ermäßigte Umsatzsteuersätze (von mindestens 5 %) nur für die in Anhang III der Richtlinie aufgeführten Lieferungen und Leistungen vorsehen. Die Lieferung von Benzin und Diesel ist dort nicht aufgeführt und unterliegt daher dem allgemeinen Steuersatz (in Deutschland 19 %).

2.4. CO₂-Bepreisung (Brennstoffemissionshandelsgesetz)

Nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) müssen Unternehmen, die fossile Brennstoffe in Verkehr bringen, seit 2021 Emissionszertifikate kaufen (nationaler Emissionsrechtehandel). Dadurch verteuern sich die in Verkehr gebrachten Brennstoffe, darunter auch Kraftstoffe wie Benzin und Diesel. Dabei sind die Festpreise für die Zertifikate bis 2025 schrittweise angestiegen, im Jahr 2026 gilt ein Preiskorridor von 55 bis 65 Euro pro Zertifikat. Ab 2028 (ursprünglich ab 2027) soll dieses nationale System durch den europäischen Emissionshandel für Gebäude und Verkehr (EU-ETS 2) ersetzt werden. Dieser wird auch Benzin und Diesel umfassen.

5 [Richtlinie 2006/112/EG](#) des Rates vom 28.11.2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (MwStSystRL).

2.5. Beispiel für die Belastung von Benzin und Diesel

Bei einem durchschnittlichen Preis von rund 2,06 Euro pro Liter **Super E10** am 22. April 2026 setzt sich dieser Preis wie folgt zusammen:⁶

- Produktpreis: 0,922 Euro
- Energiesteuer: 0,655 Euro (Mai/Juni 2026: 0,514 Euro)
- CO₂-Abgabe: 0,157 Euro
- Umsatzsteuer: 0,329 Euro (Mai/Juni 2026: 0,303 Euro).

Der Spielraum des nationalen Gesetzgebers zur Verbilligung beträgt bei der Energiesteuer also 0,296 Euro pro Liter, zuzüglich Umsatzsteuer 0,352 Euro pro Liter. Unter Geltung des 2. Energies-teuersenkungsgesetzes (siehe 2.1.) beträgt der weitere Spielraum noch 0,155 Euro bis zum EU-Mindeststeuersatz.

Bei einem durchschnittlichen Preis von rund 2,13 Euro pro Liter **Diesel** am 22. April 2026 setzt sich dieser Preis wie folgt zusammen:⁷

- Produktpreis: 1,14 Euro
- Energiesteuer: 0,47 Euro (Mai/Juni 2026: 0,33 Euro)
- CO₂-Abgabe: 0,173 Euro
- Umsatzsteuer: 0,34 Euro (Mai/Juni 2026: 0,31 Euro).

Der Spielraum des nationalen Gesetzgebers zur Verbilligung beträgt bei der Energiesteuer also lediglich 0,14 Euro pro Liter, zuzüglich Umsatzsteuer 0,166 Euro pro Liter. Unter Geltung des 2. Energiesteuersenkungsgesetzes (siehe 2.1.) besteht kein (weiterer) Spielraum, da der Steuersatz dem EU-Mindeststeuersatz entspricht.

3. Automatische Bestimmung der Abgabensätze als Problem der Gesetzgebung (WD 4)

Eine gesetzlich angeordnete flexible Bestimmung der auf die Lieferung von Benzin und Diesel entfallenden Belastungen (siehe 2.5.), die sich den Entwicklungen auf den Märkten für Benzin und Diesel automatisch anpasst (siehe 1.), stellt eine neue Art der Abgabengesetzgebung dar.

6 Siehe: <https://www.adac.de/verkehr/tanken-kraftstoff-antrieb/tipps-zum-tanken/7-fragen-zum-benzinpreis/> (abgerufen am 23.4.2026).

7 Siehe: <https://www.adac.de/verkehr/tanken-kraftstoff-antrieb/tipps-zum-tanken/7-fragen-zum-benzinpreis/> (abgerufen am 23.4.2026).

3.1. Automatischer Anpassungsmechanismus

Automatische Anpassungsmechanismen in Gesetzen sollen den gesetzgeberischen Aufwand für die Anpassung an veränderte Gegebenheiten minimieren und ermöglichen eine schnelle Reaktion auf veränderte Sachverhalte. Sie kommen nur für stark quantifizierbare Fragen in Betracht und haben daher einen eher geringen Anwendungsbereich.⁸ Für Beispiele für automatische gesetzliche Leistungsanpassungen wird auf das Sozialrecht verwiesen, etwa wenn Beiträge nach Prozentsätzen berechnet werden.⁹ Für Anpassungen im sozialrechtlichen Leistungs- und Finanzierungsrecht können daher – anstelle ständiger Änderungsgesetze – bereits die gesetzlichen Regelungen mit einer Anpassungsautomatik versehen werden.¹⁰ Eine dynamische Bestimmung von sozialrechtlich relevanten Beträgen findet sich zum Beispiel in § 18 Sozialgesetzbuch IV. Danach ist die Bezugsgröße im Sinne der Vorschriften für die Sozialversicherung das Durchschnittsentgelt der gesetzlichen Rentenversicherung im vorvergangenen Kalenderjahr. Diese Bezugsgröße hat in bestimmten Fällen eine Bedeutung für die Beitragsberechnung und für die Leistungsgewährung.¹¹ Damit macht der Gesetzgeber die sozialrechtlich relevante Bezugsgröße von dem sich dynamisch ändernden durchschnittlichen Arbeitsentgelt des vorvergangenen Kalenderjahres abhängig,¹² also von einer Größe außerhalb seines Einflussbereichs. Allerdings sind Regelungen, die einen bestimmten Betrag lediglich als Bruchteil (Prozentsatz) einer sich verändernden Bezugsgröße festlegen, oder Regelungen, die eine einmal jährliche Anpassung für einen ganzen Jahreszeitraum vorsehen, mit dem Vorschlag einer automatischen Anpassung der Abgabensätze (siehe 1.) hinsichtlich ihrer Änderungsgeschwindigkeit wohl nicht vergleichbar.

3.2. Anpassung von Gesetzen an die Inflation?

Im Falle andauernd hoher Inflationsraten ist die automatische Bindung gesetzlicher Regelungen über Geldzahlungen an oder durch den Staat (Steuerrecht, Sozialrecht) an die Inflation ein denkbarer Mechanismus, um schnell auf Preisentwicklungen zu reagieren. In Deutschland ist ein solcher Mechanismus nicht bekannt (siehe zu internationalen Erfahrungen 5.3.; zur Anpassungspflicht des Gesetzgebers 4.2.). Im Steuerrecht betrifft das Problem vor allem die Ertragsteuern. Die Besteuerung erfolgt grundsätzlich nach dem Nominalwertprinzip, also ohne Berücksichtigung von Inflation. Dies kollidiert zwar mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip. Das Nominalwertprinzip im Einkommensteuerrecht ohne Inflationsbereinigung wird vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) aber mit steuertechnischen und währungspolitischen Argumenten gerechtfertigt.¹³ Vorgeschlagen werden daher Methoden, die eine Inflationsbereinigung zum Beispiel von

8 Siehe *Schulze-Fielitz*, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, 1988, S. 205.

9 Siehe *Schulin*, NJW 1984, 1936, 1939.

10 Siehe *Schulin*, NJW 1984, 1936, 1938 mit dem weiteren Beispiel der Rentenformel zur Berechnung der Altersrente in der gesetzlichen Rentenversicherung.

11 Siehe *Wagner*, in: BeckOK Sozialrecht, 80. Ed. 1.12.2025, § 18 SGB IV Rn. 3. Siehe auch § 1 Sozialversicherungsrechengrößen-Verordnung 2026, BGBl. I 2025 Nr. 278.

12 *Wagner*, in: BeckOK Sozialrecht, 80. Ed. 1.12.2025, § 18 SGB IV Rn. 4.

13 *Hey*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 25. Aufl. 2024, Rn. 8.57.

historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten vorsehen, um Scheingewinne zu eliminieren.¹⁴ Solche Debatten betreffen allerdings in erster Linie die Ertragsteuern. Die Umsatzsteuer wächst dagegen als entgeltabhängige Steuer mit der Inflation (siehe 2.3.), während die vom gelieferten Volumen abhängigen Energiesteuern bei starker Inflation ggf. angepasst werden müssten.

3.3. Exkurs: Alternativen zur automatischen Anpassung

Eine andere Möglichkeit, von vornherein auf erwartete Änderungsbedarfe zu reagieren, ist die zeitlich befristete Geltung von Gesetzen (**Zeitgesetz** mit Befristungsklausel), die zu einem vom Gesetz selbst festgelegten Zeitpunkt außer Kraft treten.¹⁵ Dies zwingt den Gesetzgeber tätig zu werden, um ein Gesetz aufrechtzuerhalten (siehe zum 2. Energiesteuersenkungsgesetz 2.1.). Eine weniger einschneidende und zunehmend verbreitete Erscheinung sind **Evaluationsklauseln** in Gesetzen, mit denen sich der Gesetzgeber selbst zu einer späteren Überprüfung der Gesetzesfolgen auffordert. Dadurch entsteht zwar ein gewisser Druck zu einer späteren Anpassung des Gesetzes, die aber nicht verbindlich ist und daher ggf. unterbleibt.¹⁶ Darüber hinaus schlägt die Gesetzgebungslehre bei großer Ungewissheit über die Gesetzesfolgen vor, Formen der sog. **experimentellen Gesetzgebung** zu wagen und damit auf Vorläufigkeit und Erprobung zu setzen, also zum Beispiel ein Gesetz zunächst für einen begrenzten sachlichen, persönlichen oder regionalen Anwendungsbereich zu erlassen und somit auszuprobieren.¹⁷ Die zeitlich befristete Anwendung neuer gesetzlicher Regelungen nur auf einen Teil des Staatsgebiets oder einen Teil der Bevölkerung soll dazu dienen, in einer überschaubaren Vergleichsgruppe Erkenntnisse über die Wirkungen alter und neuer Regelungen zu gewinnen.¹⁸ Sie kann allerdings mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG in Konflikt geraten.

14 Hey, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 25. Aufl. 2024, Rn. 8.57.

15 Siehe etwa Ruf, Die legislative Prognose, 2021, S. 54 f.; kritisch zur Wirksamkeit Hey, StuW 2019, 3, 15.

16 Kritisch daher Hey, StuW 2019, 3, 14 f., die eine institutionelle Verankerung fordert. Siehe auch Smeddinck, Integrierte Gesetzesproduktion, 2006, S. 404 ff., der eine verfassungsrechtliche Vorgabe fordert.

17 Vgl. dazu Schulze-Fielitz, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, 1988, S. 556; Smeddinck, Integrierte Gesetzesproduktion, 2006, S. 400 ff.; Steinbach, Rationale Gesetzgebung, 2017, S. 147 ff. unter Hinweis auf das Experimentier-Ermessen des Gesetzgebers; der Autor hält allerdings die Evaluierungsklausel für vorzugswürdig. Siehe auch den Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Erprobung von Innovationen in Reallaboren und zur Förderung des regulatorischen Lernens vom 20.5.2025, BT-Drs. 21/218, und dazu die [Formulierungshilfe](#) der Bundesregierung für einen Änderungsantrag zu diesem Gesetzentwurf vom 6.5.2026; die Formulierungshilfe sieht ein Artikelgesetz mit dem Titel „Gesetz zur Stärkung des Innovations- und Wirtschaftsstandorts Deutschland durch Erprobungsfreiräume“ vor, durch das konkrete Experimentier- bzw. Erprobungsklauseln in verschiedene Fachgesetze eingefügt werden sollen. Siehe zu Experimentierklauseln auch Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, [Recht flexibel – Arbeitshilfe zur Formulierung von Experimentierklauseln](#), Juli 2024.

18 Ranchordás, Sunset Clauses and Experimental Regulations: Blessing or Curse for Legal Certainty?, Statute Law Review, 2015, Vol. 36, No. 1, 28-45, p. 33.

4. Verfassungsrechtliche Aspekte der automatischen Bestimmung der Abgabensätze (WD 4)

4.1. Normänderungsmacht des Gesetzgebers

Auf verfassungsrechtlich gebotene und sonstige Anpassungsbedarfe (siehe 3.2.) kann der Gesetzgeber im Rahmen seiner Normänderungsmacht reagieren, indem er bestehende Gesetze ändert oder neue Gesetze erlässt. Hierfür gilt der **lex-posterior-Grundsatz**, wonach das spätere, geänderte Gesetz früheren Gesetzen vorgeht.¹⁹ Eine Bindung für den Gesetzgeber ergibt sich dabei nach dem lex-superior-Grundsatz aus höherrangigem Recht, insbesondere Verfassungsrecht und Unionsrecht, siehe Art. 20 Abs. 3 GG, wonach die Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden ist.

Folglich kann der Gesetzgeber bestehende Gesetze durch ein schlichtes **Änderungsgesetz** jederzeit ändern.²⁰ Die auch wiederholte Änderung von Gesetzen durch Änderungsgesetze ist angesichts steigender Staatsaufgaben und Komplexität nicht nur in der Praxis verbreitet, sondern ein Mittel rationaler Gesetzgebung, die Revidierbarkeit und daher zeitlich begrenzte und variable Gesetze verlangt.²¹ Sie ist verfassungsrechtlich grundsätzlich auch nicht problematisch; die Verfassung enthält kein „Dauerhaftigkeitsdogma“, wonach Gesetze möglichst nicht oder nur behutsam geändert werden dürfen.²² Ständige Korrekturfähigkeit soll vielmehr ein Mittel zur Rationalisierung der Gesetzgebung sein.²³ Grenzen können sich dabei aus dem Rechtsstaatsprinzip und dem daraus abgeleiteten Vertrauensschutzgrundsatz ergeben (dazu nachfolgend 4.3.).

Darüber hinaus besteht keine Möglichkeit der formellen Selbstbindung des einfachen Gesetzgebers. Gegen die Selbstbindung sprechen der Wortlaut des Art. 20 Abs. 3 GG, die Maßstabsfunktion und der Vorrang der Verfassung sowie das Demokratieprinzip.²⁴ Danach ist der Gesetzgeber nur an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden und insbesondere nicht an sein vorheriges Handeln. Frühere Gesetze entfalten keine Bindungswirkung für den Gesetzgeber. Das Demokratieprinzip wäre verletzt, wenn ein späterer Gesetzgeber an Entscheidungen eines früheren Gesetzgebers gebunden wäre.

4.2. Anpassungspflicht des Gesetzgebers

Den Gesetzgeber trifft eine Pflicht zur Beobachtung der Gesetzesfolgen von ihm erlassener Gesetze und darüber hinaus eine Pflicht zur Anpassung dieser Gesetze, wenn die Gesetze zum

19 Vgl. *Steinbach*, Rationale Gesetzgebung, 2017, S. 240.

20 Als Anpassungsgesetzgebung bezeichnet bei *Schulze-Fielitz*, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, 1988, S. 94 ff., 204 ff.

21 *Steinbach*, Rationale Gesetzgebung, 2017, S. 236 f. Zu dem Dilemma zwischen Rechtssicherheit und Kontinuität einerseits und ständigem Anpassungsbedarf andererseits *Schulze-Fielitz*, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, 1988, S. 205 f.

22 *Steinbach*, Rationale Gesetzgebung, 2017, S. 237.

23 *Steinbach*, Rationale Gesetzgebung, 2017, S. 150.

24 *Kischel*, in: BeckOK GG, 65. Ed. 1.3.2026, Art. 3 Rn. 125.

Beispiel aufgrund veränderter tatsächlicher Verhältnisse, die ihnen zugrunde liegen, verfassungswidrig werden (Beobachtungs-, Überprüfungs- und Anpassungspflicht).²⁵ Dies gilt nur bei Vorliegen konkreter Anhaltspunkte; dem Gesetzgeber ist dabei ein gewisser Zeitraum zuzubilligen.²⁶ So ergab sich zum Beispiel bei der Grundsteuer das verfassungsrechtliche Gebot, die Bewertungsgrundlagen für die Erhebung der Grundsteuer nach mehreren Jahrzehnten zu ändern (Einheitsbewertung).²⁷ Die Beobachtungs- und Überprüfungspflicht kann vom Steuerpflichtigen aber nicht selbstständig im Wege der Verfassungsbeschwerde geltend gemacht werden, sondern nur im Rahmen eines konkreten Grundrechtsverstoßes.²⁸

Der Gesetzgeber ist daher im Rahmen seiner **Anpassungspflicht** dazu berufen, Gesetze permanent auf notwendige Anpassungen zu überprüfen, zum Beispiel die Grundfreibeträge oder andere Freibeträge sowie die Steuerprogression im Einkommensteuerrecht. Die regelmäßige Anpassung des Einkommensteuertarifs zum Ausgleich der kalten Progression wird verbreitet für sinnvoll gehalten, um „heimliche Steuererhöhungen“ zu vermeiden.²⁹ Dies gilt auch im Sozialrecht für Gesetze über Sozialleistungen, die durch Änderungsgesetz angepasst werden müssen.

4.3. Vereinbarkeit des automatischen Anpassungsmechanismus mit dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG)

Durch den automatischen Anpassungsmechanismus gibt der Gesetzgeber die grundsätzlich jederzeit bestehende Änderungsmöglichkeit von Gesetzen (siehe 4.1.) zum Teil aus der Hand und überlässt sie einem Mechanismus, der auf äußere Einflüsse (Preisentwicklung auf den Märkten) ohne weitere Berührung des Gesetzgebungsverfahrens reagiert. Dies kann man im weitesten Sinne als „Verweisung“ bzw. Delegation der Abgabensatzbestimmung auf eine „Stelle“ außerhalb des Gesetzgebers ansehen. Die nachfolgenden Verfassungsprinzipien werden möglicherweise durch einen automatischen gesetzlichen Anpassungsmechanismus zur Bestimmung des Abgabensatzes angesprochen. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Ausprägungen des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 3 GG).

4.3.1. Klarheit des Rechts / Gebot der Normenklarheit

Das aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) abgeleitete Gebot der Rechtssicherheit erfordert ausreichende Klarheit des Bestandes und des Inhalts der Staatsakte. Daraus folgt, dass Rechtsnormen inhaltlich hinreichend klar gefasst sein müssen, um dem Bürger zu gestatten, sich

25 Siehe *Ruf*, Die legislative Prognose, 2021, S. 127 f. mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des BVerfG; *Smeddinck*, Integrierte Gesetzesproduktion, 2006, S. 224; *Steinbach*, Rationale Gesetzgebung, 2017, S. 245 ff., 267.

26 *Ruf*, Die legislative Prognose, 2021, S. 128. Eine strengere Rechtsprechung des BVerfG in Bezug auf die realitätsgerechte Typisierung fordert daher *Hey*, *StuW* 2019, 3, 20.

27 Siehe BVerfG, Urteil vom 10.4.2018, 1 BvL 11/14 u.a., DStR 2018, 791. Siehe auch BVerfG, Beschluss vom 8.7.2021, 1 BvR 2237/14, BVerfGE 158, 282 zur Anpassung der Höhe der Vollverzinsung im Steuerrecht.

28 Dazu *Ruf*, Die legislative Prognose, 2021, S. 127 f.

29 Siehe nur *Hey*, in: *Tipke/Lang*, Steuerrecht, 25. Aufl. 2024, Rn. 8.807.

ein eigenes Bild von seiner Rechtslage zu machen.³⁰ Verlässlichkeit des Rechts ist nur gegeben, wenn der Adressat den Inhalt der ihn betreffenden rechtlichen Regelungen mit hinreichender Sicherheit feststellen kann; Gesetze müssen daher inhaltlich hinreichend klar und verständlich sein, damit rechtliche Entscheidungen für den Bürger vorhersehbar sind.³¹

Hier stellt sich die Frage, ob durch die fortwährende Anpassung der Energiesteuersätze das Gebot der Normenklarheit verletzt wird, weil der Bürger durch einen Blick in das Gesetz die tatsächliche Abgabenhöhe nicht mehr ermitteln kann (siehe dazu 4.4.). Der Gesetzgeber kann den Anpassungsmechanismus allerdings so gestalten, dass die Geschwindigkeit von Änderungen verlangsamt wird. In jedem Fall sollte der aus dem Anpassungsmechanismus folgende jeweilige Abgabensatz sofort und an geeigneter Stelle publik gemacht werden.

4.3.2. Automatischer Anpassungsmechanismus als dynamische Verweisung?

Verweisungen eines Gesetzes auf andere Normen sind grundsätzlich zulässig, wenn sich deren Inhalte mit ausreichender Sicherheit feststellen lassen; die Verweisung muss ausreichend bestimmt sein.³² Dies gilt grundsätzlich auch für dynamische Verweisungen eines Gesetzes auf eine andere Norm eines anderen Normsetzers in der jeweils geltenden Fassung. Dynamische Verweisungen genügen daher den Anforderungen der Rechtsklarheit, wenn sie hinreichend klar erkennen lassen, welche – ihrerseits hinreichend klaren und bestimmten Normen – im Einzelnen gelten sollen, und wenn dem Bürger insgesamt die Rechtslage hinreichend klar sein kann.³³ Die aus diesen Anforderungen folgende Begrenzung der Verweisung kann vor allem bei dynamischen Verweisungen auf Normen berührt sein, die **außerhalb des staatlichen Bereichs** geschaffen wurden, wie zum Beispiel bei Verweisungen auf Tarifverträge.³⁴ Die Rechtsprechung hat dynamische Verweisungen als verfassungsgemäß beurteilt, sofern der Bürger nicht schrankenlos der normsetzenden Gewalt nichtstaatlicher Einrichtungen unterworfen wird.³⁵ Dynamische Verweisungen geraten auch in einen Konflikt mit dem Demokratieprinzip. Der Konflikt mit dem Demokratieprinzip kann bei dynamischen Verweisungen reduziert werden, indem die Verweisungsnorm Begrenzungen enthält, die eine spätere erhebliche Inhaltsänderung des Verweisungsobjekts ausschließen, so dass ein beliebiger Inhalt ausgeschlossen ist.³⁶ Eine dynamische Fremdverweisung ist daher verfassungsgemäß, wenn der verweisende Gesetzgeber zugleich den rechtlichen Rahmen der Bezugsvorschriften nach Inhalt, Zweck und Ausmaß vorgibt.³⁷

30 Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 109. EL 1/2026, Art. 20 Rn. 51, 53.

31 Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 109. EL 1/2026, Art. 20 Rn. 53.

32 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 19. Auflage 2026, Art. 20 Rn. 100.

33 So Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 109. EL 1/2026, Art. 20 Rn. 55.

34 So Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 109. EL 1/2026, Art. 20 Rn. 55.

35 Schulze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 20 Rn. 144.

36 Guckelberger, ZG 2004, 62, 76 f.

37 Guckelberger, ZG 2004, 62, 77 unter Hinweis auf das BVerfG.

Bei dem automatischen Anpassungsmechanismus dürfte es sich nicht um eine dynamische Verweisung der bisher diskutierten Art handeln; hier wird kein Normsetzer außerhalb des staatlichen Bereichs zur Festlegung der Abgabensätze bestimmt. Es dürfte mit der „dynamischen Verweisung“ auf den Markt auch kein vergleichbarer Fall vorliegen. Denn der Marktpreis mag zwar durch das Handeln einzelner Personen oder Unternehmen beeinflusst werden, wird aber nicht durch normsetzende Entscheider festgelegt. Der automatische Anpassungsmechanismus ruft indes – insoweit der Wirkung einer dynamischen Verweisung auch nicht unähnlich – aufgrund der (häufigen) Änderung der Abgabensätze eher ein Problem der Berechenbarkeit und Vorhersehbarkeit des Rechts hervor.

4.3.3. Bestimmtheit des Rechts: Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit

Ein Element des Rechtsstaatsgebots bildet – als Ausprägung des Gebots der Rechtssicherheit – das Gebot der hinreichenden Bestimmtheit von Rechtsvorschriften.³⁸ Das Gebot der Bestimmtheit des Rechts verlangt, dass Rechtsnormen so bestimmt formuliert sind, dass die Folgen der Regelung für den Normadressaten so **vorhersehbar und berechenbar** sind, dass er sein Verhalten danach ausrichten kann.³⁹ Bei der Prüfung stellt das BVerfG vor allem auf zwei Kriterien ab: **Die Bedeutung bzw. Eingriffsintensität der Norm und die sachlichen Eigenarten des Regelungsgegenstandes**. Dies drückt *Grzeszick* wie folgt aus:

Je bedeutsamer die Norm ist, insbesondere je intensiver die damit verbundene Freiheitseinschränkung des Bürgers ausfällt, und je eindeutiger, abgrenzbarer und vorhersehbarer der Regelungsgegenstand ist, desto höher ist das Maß der gebotenen inhaltlichen Bestimmtheit der Norm. Ist dagegen die Norm von geringer Bedeutung, vor allem, weil sie nicht oder nur in geringem Maße in die Freiheit der Bürger eingreift, und ist der Regelungsgegenstand vielgestaltig, unübersichtlich und raschen Änderungen unterworfen, fällt das Maß der gebotenen Bestimmtheit geringer aus.⁴⁰

Abgabenrechtliche Regelungen müssen so genau sein, dass der Pflichtige die auf ihn entfallende Abgabenlast vorausberechnen oder abschätzen kann.⁴¹ Der Bürger soll sich auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen können; die Bestimmtheit und Klarheit von Steuergesetzen gewährleisten somit die Vorhersehbarkeit des Grundrechtseingriffs.⁴² Vorausberechenbarkeit meint nicht arithmetisch genaue Berechenbarkeit, sondern ein Mindestmaß an Orientierungssicherheit.⁴³ Allerdings kommt *Hey* zu dem Schluss, dass sich das BVerfG weigere, die Gebote der Bestimmtheit

38 So *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 19. Auflage 2026, Art. 20 Rn. 90.

39 *Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 109. EL 1/2026, Art. 20 Rn. 58.

40 *Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 109. EL 1/2026, Art. 20 Rn. 60.

41 *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 19. Auflage 2026, Art. 20 Rn. 93.

42 *Hey*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 25. Aufl. 2024, Rn. 3.243.

43 *Hey*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 25. Aufl. 2024, Rn. 3.246.

und Normenklarheit im Steuerrecht überhaupt zu effektuieren, dem Gesetzgeber also keine verfassungsrechtlichen Grenzen setze.⁴⁴

4.4. Folgen für die Abgaben auf die Lieferung von Benzin und Diesel

Im Hinblick auf die **Eingriffsintensität** ist hier Folgendes zu beachten. Die Eingriffsintensität des automatischen Anpassungsmechanismus für die Belastungen auf Benzin und Diesel dürfte nicht besonders hoch sein. Denn der Mechanismus hat durch seine zu den Marktpreisen gegenläufige Wirkung eine ausgleichende Wirkung auf den Preis und damit auf die Kostenbelastung für Bürger und Unternehmen. Im Vergleich zu einer starren Bestimmung der Abgabensätze ergibt sich kein ersichtlicher Nachteil.

Im Hinblick auf die sachliche **Eigenart des Regelungsgegenstandes** (Verbrauchssteuern bzw. indirekte Abgaben) ist zudem Folgendes zu berücksichtigen. Der Markt für Benzin und Diesel ist ganz unabhängig von den Abgaben durch hohe Preisschwankungen insbesondere in globalen Krisensituationen gekennzeichnet. Bei Verbrauchssteuern und indirekten Abgaben ist zudem zwischen Steuerträgern und Steuerpflichtigen zu unterscheiden. Die durch die Abgaben letztlich belasteten Steuerträger (Käufer von Benzin und Diesel) bekommen die Wirkungen des Mechanismus kaum zu spüren, sondern profitieren eher von der höheren Preisstabilität. Die Gruppe der Steuerpflichtigen, die die administrative Belastung der Abgabenerhebung tragen, ist demgegenüber sehr gering und besteht aus Unternehmern der Mineralölbranche. Der automatische Mechanismus dürfte den Aufwand der Steuererhebung letztlich kaum erhöhen. Durch die vom Gesetzgeber intendierte Überwälzbarkeit der Steuer ist diese Gruppe – wie bei Verbrauchssteuern üblich – mit der Steuer selbst im Idealfall nicht belastet. Im Übrigen besteht angesichts der Marktverhältnisse mit ihren ständig schwankenden Preisen auch kein Vertrauen in eine bestimmte Preishöhe, weder bei den Steuerträgern noch bei den Steuerpflichtigen. Wie ausgeführt wird das Preisniveau durch den Automatismus sogar noch stabilisiert. Im Übrigen behält der Gesetzgeber letztlich die Kontrolle über die Höhe der Abgabensätze, weil er jederzeit die relevanten Gesetze ändern und in den Anpassungsmechanismus eingreifen kann (siehe 4.1.) bzw. muss (siehe 4.2.).

5. Internationale Erfahrungen (WD 4)

5.1. Reaktionen auf die Energiekrise 2026

Die internationalen Reaktionen auf die Energiekrise, die durch den Irankrieg 2026 ausgelöst wurde, lassen sich wie folgt zusammenfassen. Die Maßnahmen der Staaten umfassen insbesondere:

- Senkung oder Aussetzung von Energiesteuern und Umsatzsteuern,
- Regulierung der Preise für Energielieferungen (Preisfestsetzungen, Preisobergrenzen),
- Festlegung oder Ankündigung von Margenbegrenzungen für Mineralölunternehmen,

44 Hey, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 25. Aufl. 2024, Rn. 3.247.

-
- Nutzung der nationalen Energiiereserven,
 - Exportbeschränkungen für Energielieferungen,
 - verstärkte Marktbeobachtung,
 - direkte Subventionen für Energiekäufe durch Verbraucher und Unternehmen (ggf. nur für bestimmte Branchen),
 - Einführung oder Ankündigung von Übergewinnsteuern bzw. Sondersteuern für Mineralölunternehmen,
 - Reduzierung der Preise für den Bahnverkehr,
 - verstärkte Berichtspflichten,
 - Abschaffung von Straßenbenutzungsgebühren,
 - verstärkte Förderung von Elektroautos,
 - Restriktionen für die Abgabe von Treibstoffen an Tankstellen.

Unter diesen Maßnahmen begegnen keine, die einem automatischen Anpassungsmechanismus der hier untersuchten Art ähneln.

5.2. Portugal: Laufende Änderungen

Auf der Grundlage einer Bestimmung im Verbrauchsteuergesetz Portugals hat die Regierung die Steuersätze für Benzin und Diesel im Rahmen der portugiesischen Energiesteuer im März 2026 praktisch wochenweise für die jeweils darauf folgende Woche angepasst, und zwar jeweils für den Fall, dass die Preise für Benzin und Diesel im Vergleich zur Woche vom 2. bis 6. März 2026 um mehr als 10 ct/l gestiegen sind.⁴⁵ Damit wurden die Steuersätze für Benzin und Diesel also laufend geändert und den Preisentwicklungen angepasst. Allerdings handelt es sich nicht um einen automatischen Anpassungsmechanismus. Die Anpassungen erfordern vielmehr ein ständiges Handeln des Gesetzgebers, in diesem Fall delegiert auf die Regierung (Verordnung).

5.3. Automatische Anpassung an die Inflation

Ein Bedarf für (automatische) Anpassungen des Steuerrechts an die Inflation kann sich aufgrund der Nominalwertprinzips vor allem für die Einkommensteuern ergeben (siehe 3.2.).

In **Italien** existierte zwischen 1989 und 1991 ein automatischer Mechanismus zur Anpassung der Steuersätze, Einkommensstufen und Abzüge bei der Einkommensteuer (IRPEF); dadurch wurde

45 Verordnungen vom [6. März](#), vom [13. März](#), vom [20. März 2026](#).

die kalte Progression (*fiscal drag*) quasi beseitigt. Dieser Mechanismus wurde ab 1992 wieder abgeschafft; allerdings ging seitdem auch die Inflation zurück.⁴⁶

Ein aktuelles Beispiel für eine gesetzlich vorgesehene Anpassung der Beträge ist das italienische **Kindergeld** (*assegno unico*). Nach Art. 4 Abs. 11 des Gesetzesdekrets (*decreto legislativo*) Nr. 230 vom 29. Dezember 2021 wird das Kindergeld jährlich an die Veränderungen des Lebenshaltungskostenindex angepasst. Nachdem diese Veränderung nach Ablauf eines Jahres feststeht, kann die italienische Sozialverwaltung die erhöhten Werte zu Beginn des jeweiligen Jahres feststellen und veröffentlichen.⁴⁷ Das Kindergeld wird so jährlich anhand des Verbraucherpreisindex angepasst.

In **Österreich** erfolgt seit 2023 eine weitgehend automatische Anpassung einkommensteuerlicher Bestimmungen zur Bekämpfung der **kalten Progression**. Nach § 33a Einkommensteuergesetz (EStG Österreich) ist die steuerliche Mehrbelastung durch die kalte Progression nach Maßgabe der Bestimmungen in § 33a EStG (Österreich) abzugelten. Für jedes Kalenderjahr erfolgt eine Anpassung der Beträge gemäß § 33 Abs. 1a EStG (Österreich) im Ausmaß von zwei Dritteln der positiven Inflationsrate (Abs. 3). Der Bundesminister für Finanzen hat die für das Folgejahr angepassten Beträge jeweils bis zum 31. August des laufenden Kalenderjahres im Wege einer Verordnung kundzumachen (§ 33a Abs. 4 EStG (Österreich)). Um der kalten Progression entgegenzuwirken, werden also ab dem Jahr 2023 jährlich die Tarifstufen sowie die Steuerabsetzbeträge (der Alleinverdiener-, Alleinerzieher- und Unterhaltsabsetzbetrag sowie die Verkehrs- und Pensionistenabsetzbeträge) samt Einschleifgrenzen um zwei Drittel der Inflationsrate angepasst. Für das Jahr 2026 wurde eine Inflationsrate von 2,6 Prozent prognostiziert. Die Grenzbeträge der Tarifstufen wurden um zwei Drittel der erwarteten Inflationsrate, also um 1,7333 Prozent, angehoben.⁴⁸

Die hier genannten Beispiele aus Österreich und Italien sehen lediglich eine einmal jährliche Anpassung der jeweiligen Beträge vor, die für einen ganzen Jahreszeitraum gelten. Ähnliche Regelungen bestehen auch bereits im deutschen Sozialrecht (siehe 3.1.). Sie dürften wie ausgeführt hinsichtlich ihrer Änderungsgeschwindigkeit mit dem Vorschlag einer dynamischen, automatischen Anpassung der Abgabensätze wohl nicht vergleichbar sein.

6. Finanzwissenschaftliche Stellungnahmen (WD 5)

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages haben ab dem 8. Mai 2026 vier Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats⁴⁹ des Bundesministeriums der Finanzen um

46 Dazu *Sommacal*, IRPEF in Italia, [Vortrag 2009/1010](#), S. 10.

47 Siehe zum Beispiel [Circolare Nr. 7 vom 30.1.2026](#).

48 Bundesministerium für Finanzen, Unternehmensservice-Portal: Tarifstufen, <https://www.usp.gv.at/themen/steuern-finanzen/einkommensteuer-ueberblick/weitere-informationen-est/tarifstufen.html> (abgerufen am 11.6.2026).

49 Vgl. https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Ministerium/Beiraete/Wissenschaftlicher_Berat/wissenschaftlicher_beirat.html.

finanzwissenschaftliche Bewertungen gebeten. Bis zum 9. Juni 2026 sind zwei Stellungnahmen eingegangen, die nachfolgend wiedergegeben werden.

6.1. Stellungnahme von Prof. Dr. Marcel Thum (TU Dresden und ifo Dresden)⁵⁰

„Sollte man unter Effizienzaspekten Preisspitzen abfedern? Nein! Die Preisspitzen entstehen, weil entweder das Angebot plötzlich zurückgeht (wie im Fall der Schließung der Straße von Hor-
mus) oder die Nachfrage stark ansteigt. In beiden Fällen reflektiert der gestiegene Rohöl- bzw.
Benzinpreis die veränderten Knappheiten. Die Preisänderung ist nötig, um Angebot und Nach-
frage zur Deckung zu bringen. Das Preissignal auszuschalten oder abzuschwächen, erschwert nur
die Anpassung.

Sind schwankende Preise ein Effizienzproblem? Nein. Große Unternehmen können sich gegen
Schwankungen absichern und tun dies auch über die Terminmärkte. Um die Industrie muss man
sich wegen der Schwankungen per se keine Sorgen machen. Für private Haushalte ist eine solche
Absicherung naturgemäß schwieriger oder gar unmöglich. Aber auch dort entstehen aus der
Schwankung keine Ineffizienzen. (Unsicherheit mag als unangenehm etc. empfunden werden,
aber sie erzeugt kein ineffizientes Verhalten.)

Welche Rollen spielen die Steuern? Die vorgeschlagene Maßnahme will die Preisspitzen nicht
durch direkte Eingriffe in den Preismechanismus, sondern durch Anpassungen bei den Steuern
oder den CO₂-Preisen abmildern. Was ändert sich durch die Existenz von Steuern in dem Markt?
Grundsätzlich nichts. Wenn die Steuer z.B. durch Umwelt- oder Klimaüberlegungen geprägt ist,
dann sollte die richtige Öko-Steuer oder der CO₂-Zertifikatspreis die externen Schäden, die aus
der Nutzung des Öls entstehen, internalisieren. Wenn der Umweltschaden x Cent pro Liter be-
trägt, dann ist das der richtige Steuerpreis – ganz egal, ob der Rohölpreis gerade hoch oder nied-
rig ist. Und selbst, wenn die Steuer nicht exakt dem Umweltschaden entspricht, ändert sich an
der Argumentation nichts: Wenn – wie ab dem Jahr 2027 – der Zertifikatspreis für Benzin rele-
vant ist, dann ist die Gesamtmenge an Emissionen festgelegt und der Zertifikatspreis bildet sich
endogen („*cap and trade*“). Dieser Mechanismus hat – wenn konsequent implementiert – den
Vorteil, dass sich die Grenzkosten der Vermeidung der nächsten CO₂-Emission in allen Verwen-
dungen (also beim Autofahren, dem innereuropäischen Flug, der Industrieproduktion...) anglei-
chen. Dadurch wird ein durch die Zertifikatsmenge vorgegebenes Emissionsziel zu minimalen
Gesamtkosten erreicht. Würde man nun künstlich den Steuer-/Zertifikatspreis für Benzin mani-
pulieren, ginge diese Kostenminimierung verloren. Die CO₂ Emission wäre immer noch dieselbe,
aber die Gesamtkosten wären höher. Wie man es auch dreht und wendet: eine solche Maßnahme
würde die Effizienz des Systems verschlechtern (und am ökologischen Ziel der gegebenen CO₂
Emission nichts ändern).“

50 Vgl. https://tu-dresden.de/cdd/leitung_und_beteiligte/mitglieder/lebensraum-und-infrastruktur/Thum.

6.2. Stellungnahme von Prof. Dr. Dominika Langenmayr (Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt)⁵¹

„Die Grundidee, bei Benzin und Diesel einen möglichst verlässlichen, langfristig ansteigenden Preispfad zu erzeugen und Preisschwankungen um diesen Pfad herum zu begrenzen, ist nachvollziehbar. Ein solcher Pfad kann Investitions- und Planungssicherheit schaffen. Ich würde allerdings weniger an eine Kopplung an einen 30-Tages-Durchschnittsölpreis denken, sondern eher an einen längerfristigen Durchschnitt. Gleichzeitig schwächt ein derartiger Eingriff natürlich auch Preissignale ab. Im Krisenfall, etwa bei einer längerfristigen Sperrung der Straße von Hormuz, muss die Nachfrage sinken; dazu braucht es grundsätzlich auch das Preissignal.

Die steuerliche Belastung von Benzin und Diesel besteht aus mehreren Teilen: preisabhängigen Steuern wie der Mehrwertsteuer und mengenbezogenen Steuern wie der Energiesteuer und dem CO₂-Preis. Wertsteuern wie die Mehrwertsteuer verstärken Preisschwankungen für Konsumentinnen und Konsumenten mechanisch, weil sie prozentual auf den jeweiligen Preis erhoben werden. Mengensteuern tun dies nicht. Wenn das Ziel also ist, einen geglätteten Preispfad zu erzeugen, spricht einiges dafür, den mengenbezogenen Teil der Belastung zu stärken und den wertbezogenen Teil zurückzudrängen.

Eine mögliche Umsetzung könnte daher darin bestehen, die Belastung stärker über mengenbezogene Elemente zu organisieren, also über Energiesteuer und CO₂-Bepreisung, und zugleich die preisschwankungsverstärkende Wirkung der Mehrwertsteuer zu neutralisieren. Denkbar wäre hierfür eine Anrechnungslösung: Formal würde auf den Verkauf weiterhin regulär Mehrwertsteuer erhoben. Diese würde aber nicht zusätzlich zur bisherigen Belastung beim Endpreis ins Gewicht fallen, sondern auf die Energiesteuer angerechnet. Im Ergebnis könnte der Staat einen größeren Teil der Belastung als festen Betrag pro Liter festsetzen, ohne das Mehrwertsteuersystem vollständig zu verlassen. Der Bruttopreis würde sich dann weniger stark mit dem Marktpreis bewegen als im heutigen System, in dem steigende Nettopreise automatisch auch zu höherer Mehrwertsteuer führen.

Die Energiesteuer wird bei den Raffinerien abgeführt, dort müsste dann auch die Mehrwertsteueranrechnung erfolgen. Das sollte (unter der Annahme, dass die Steuerinzidenz ähnlich wie beim Tankrabatt beim Verbraucher liegt) nichts an der Umsetzbarkeit ändern, da der Preis bei den Raffinerien sinkt und die Tankstellen dies (annahmegemäß) weitergeben. Die Mehrwertsteuer würde formal weiter entlang der Wertschöpfungskette erhoben und könnte dann bei der Festsetzung der Energiesteuerschuld angerechnet werden. Der Vorteil einer solchen Konstruktion wäre, dass der Vorsteuerabzug im bestehenden Mehrwertsteuersystem grundsätzlich erhalten bliebe, während die Belastung auf Kraftstoffe für Endverbraucher nicht mehr mit dem Preis schwanken würde.

Der Vorteil eines solchen Modells läge vor allem in größerer Preisstabilität. Das kann für Haushalte und Unternehmen hilfreich sein. Der Nachteil ist, dass damit die Relativpreise verzerrt werden. Grundsätzlich ist es aus Effizienzgründen sinnvoll, denselben Mehrwertsteuersatz auf verschiedene Güter anzuwenden, statt einzelne Güter steuerlich anders zu behandeln. Eine

51 Vgl. <https://www.ku.de/wfi/vwf/team/prof-dr-dominika-langenmayr>.

Sonderregel für Kraftstoffe würde dieses Prinzip schwächen. Hinzu kämen zusätzliche Komplexität und administrativer Aufwand.

Aus ökonomischer Sicht erscheint mir die Grundidee daher interessant. Wenn tatsächlich ein geglätteter, langfristig steigender Preispfad gewünscht ist, würde ich eher an einen längerfristigen Referenzwert denken als an einen kurzfristigen Durchschnitt. Eine Anrechnung der Mehrwertsteuer auf die Energiesteuer könnte ein möglicher Weg sein, die Volatilität zu dämpfen, ohne das bestehende Mehrwertsteuersystem vollständig aufzugeben. Benzin/Diesel aus der Mehrwertsteuer herauszunehmen und mit anderen Steuern stärker zu belasten halte ich für keine gute Idee, da dann kein Vorsteuerabzug mehr möglich wäre.“
