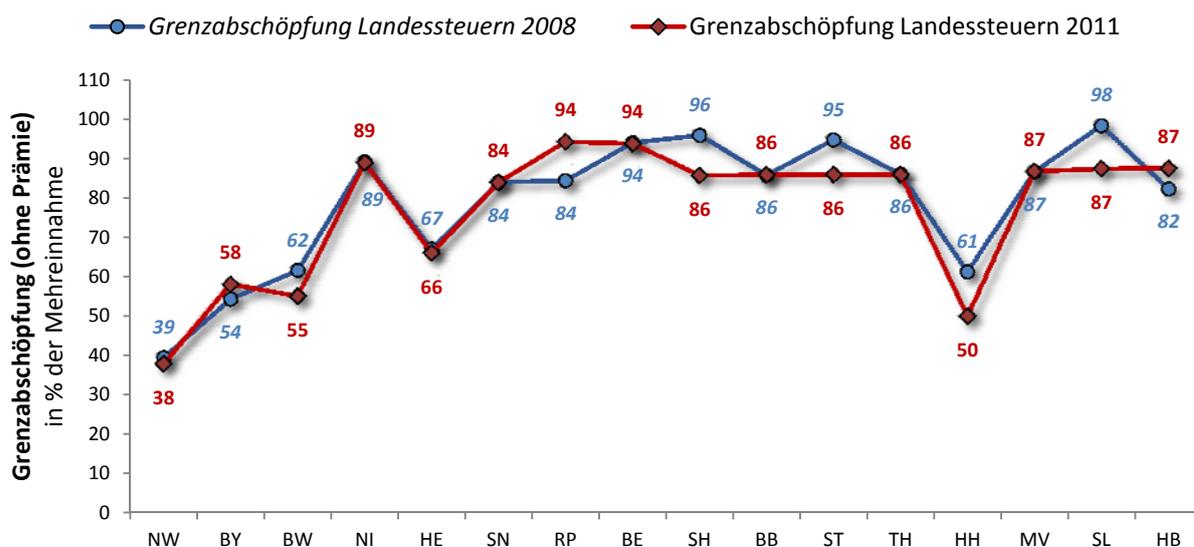


## Selbstbehalt im Länderfinanzausgleich - (K)ein Problem für dezentrale Politik?

Der Länderfinanzausgleich in Deutschland steht seit Jahren auch wegen der geringen fiskalischen Rückflüsse bei überdurchschnittlichen wirtschafts- und finanzpolitischen Aktivitäten der Landespolitik zur Belebung des (regionalen) Wirtschaftswachstums sowie zur Konsolidierung des eigenen öffentlichen Haushaltes in der Kritik. Der fiskalische Anreiz sollte in der Theorie davon abhängen, ob und in welcher Höhe zusätzliche Erträge in Form von (Steuer-)Mehreinnahmen abschließend für denjenigen öffentlichen Landeshaushalt zu erwarten sind, der besondere dezentrale wirtschafts- und finanzpolitische und letztlich budgetwirksame Aktivitäten ausgelöst hat. Die „Grenzabschöpfungsquote“ ist dann ein Maß für den fiskalischen Anreiz, da sie anzeigt, welcher Anteil von einer überdurchschnittlichen Mehreinnahme in einem Haushaltsjahr tatsächlich nicht dem öffentlichen Haushalt zur Finanzierung öffentlicher Ausgaben verbleibt (Abb. 1).

Abb. 1: Grenzabschöpfungsquoten 2008 und 2011

Landessteuern



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, vorläufige LFA-Abrechnungen für die Jahre 2008 und 2011; Eigene Berechnung; Eigene Darstellung.

© Forschungsstelle  
Finanzpolitik

Grenzabschöpfung bei einer jeweils autonomen Mehreinnahme aus einer Landessteuer in Höhe von 1 Mio. Euro nach Länderfinanzausgleich und Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen.

Abbildung 1 zeigt das bekannte Bild, das durch die Konstruktion des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und insbesondere des horizontalen Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne als „System kommunizierender Röhren“ (Kroker und Lichtblau 2000, S. 71) hervorgerufen wird. Einwohnerstarke und/oder wirtschaftsstarke Länder haben bedingt durch die Finanzausgleichskonstruktion dabei c.p. stets eine niedrigere Abschöpfungsquote bei Mehreinnahmen als geringbevölkerte und/oder wirtschaftsschwache Länder (vgl. Söllner 2001). Ohne Berücksichtigung des 2005 eingeführten „Prämienmodells“ (§ 7 Abs. 3 FAG) wären im Jahr 2011 im bevölkerungsreichen Land Nordrhein-Westfalen von zusätzlich 1 Mio. Euro aus einer Landessteuer 38 % abgeflossen (2008: 39 %; siehe dazu auch die Ergebnisse für das Ausgleichsjahr 2008 bei Fuest und Thöne 2009, S. 52). Bei den wirtschaftsstarken Ländern Hamburg, Baden-Württemberg, Bayern und Hessen hätte die Grenzabschöpfung immerhin 50 % bzw. 55 %, 58 % und 66 % betragen. Die höchste Grenzabschöpfung hätten das Nehmerland Rheinland-Pfalz und das Nehmer- sowie Konsolidierungsland Berlin mit jeweils 94 % verbuchen müssen. Leicht günstiger sah es für das Land Bremen (87 %) im Jahr 2011 aus. Fuest und Thöne (2009, S. 53) stellen mit Verweis auf frühere Sensitivitätsanalysen bei Thöne und Jacobs (2001, S. 81 ff.) und ähnlich wie Kitterer und Plachta (2008, S. 30 ff.) fest, dass die Grenzabschöpfungsquoten bei Mehreinnahmen aus Gemeinschaftsteuern i.d.R. sogar bei über 100 % für den Landeshaushalt liegen.

Wohl in keinem anderen Lebensbereich würden derartige Verhältnisse trotz berechtigter Bekenntnisse zur Solidarität akzeptiert. Selbst in der aktuellen Diskussion über eine stärkere Besteuerung von hohen Privat-einkommen werden derartige Grenzsteuersätze nicht ernsthaft diskutiert.

## **Unterschiedliche Grenzabschöpfungsquoten bei konstanter Gesetzgebung**

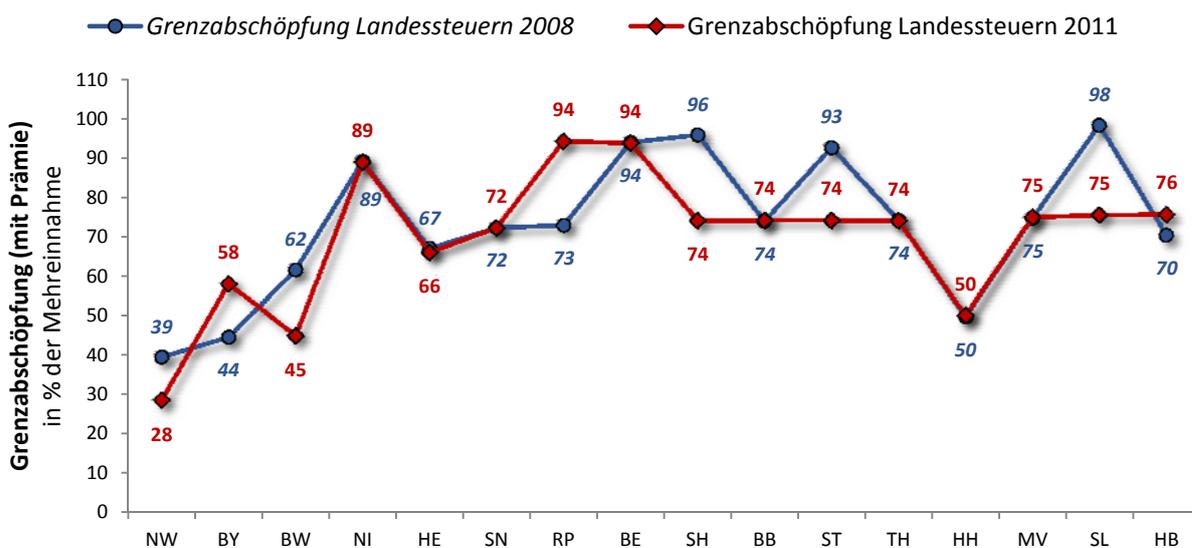
Im Sinne der Planbarkeit von Politikmaßnahmen sollten die Abschöpfungsquoten im Zeitablauf bei konstanter Gesetzgebung annähernd stabil sein. So wie ein Unternehmer oder ein Arbeitnehmer zunächst davon ausgehen können, dass die Steuerschuld bei einem nach bestimmten Regeln ermittelter Gewinn oder einem Überschuss mit festgelegten Steuertarifen ermittelt und somit die Gesamtbelastung festgelegt wird, so sollte die Politik letztlich auch die finanzausgleichsbedingten Belastungswirkungen bei zusätzlichen öffentlichen Einnahmen einigermaßen verlässlich einordnen können.

Abbildung 2 zeigt hingegen, dass diese Bedingung durch den Finanzausgleichsmechanismus ab 2005 nicht vollständig gegeben ist, wie auch bereits Fehr (2001) mit Bezug auf das „Prämienmodell“ gezeigt hat. Bei Berücksichtigung der Prämienanrechnung nach § 7 Abs. 3 FAG ergeben sich exemplarisch für die Jahre 2008 und 2011 die in der Abbildung 2 wiedergegebenen Grenzabschöpfungsquoten. Wird zunächst wieder das

Land Nordrhein-Westfalen betrachtet, so zeigt sich für das Jahr 2008 zunächst keine Veränderung. Der Grund: Nordrhein-Westfalen hatte im Jahr 2008 keine Prämienberechtigung. Allerdings konnte Nordrhein-Westfalen im Jahr 2011 immerhin über 31 Mio. Euro (12 % der einwohnerbezogenen überdurchschnittlichen Steuerzuwächse gegenüber 2010) ausgleichsfrei stellen. Kommt in einer solchen Situation noch zusätzlich eine Steuermehreinnahme hinzu, so wird auch davon ein Teil dem Ausgleichsverfahren entzogen.

Abb. 2: Grenzabschöpfungsquoten 2008 und 2011

Landessteuern



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, vorläufige LFA-Abrechnungen für die Jahre 2008 und 2011; Eigene Berechnung; Eigene Darstellung.

© Forschungsstelle Finanzpolitik

Grenzabschöpfung bei einer jeweils autonomen Mehreinnahme aus einer Landessteuer in Höhe von 1 Mio. Euro nach Länderfinanzausgleich und Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen.

Dieser Teil zusammen mit dem „grundsätzlichen“ Eigenbehalt ergibt dann den effektiven Eigenbehalt bzw. die effektive Abschöpfungsquote, welche im Falle Nordrhein-Westfalens im Jahr 2011 dann bei 28 % lag. So ergaben sich damit auch Abschöpfungsquoten für Bremen in den Jahren 2008 und 2011 von 70 % bzw. 76 % bei Berücksichtigung der Prämien und der Ausgleichsfreistellung von ca. 0,7 Mio. Euro in 2008 und ca. 1,6 Mio. Euro in 2011.

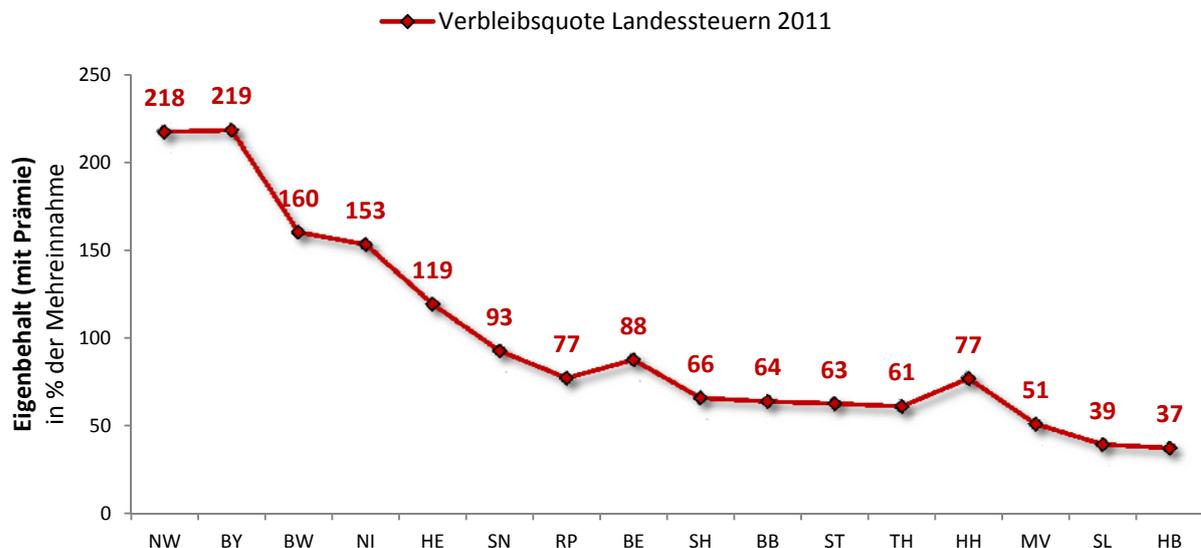
Die fiskalisch interessante Frage dabei ist nun: Welche Grenzabschöpfungsquote sollte eine dezentral agierende Landesregierung für ein Landesvorhaben unterstellen? So lag die Abschöpfungsquote für Rheinland-Pfalz im Jahr 2008 bei Berücksichtigung der Prämie aufgrund überdurchschnittlicher Steuerzuwächse gegenüber 2007 (Prämie 2008: 25,4 Mio. Euro) bei 73 %. Eine in den Folgejahren projektierte Maßnahme, welche im Jahr 2011 zu womöglich zusätzlichen Steuereinnahmen führt, könnte fiskalisch rentabel sein, wenn aus dem Mehrertrag z.B. ca. 25 % dem Landeshaushalt verbleiben. Dies hängt jetzt nun aufgrund der

Ausgleichssystematik nicht nur von der fiskalischen Entwicklung in Rheinland-Pfalz ab, sondern auch von der durchschnittlichen Entwicklung in den anderen Ländern. Denn nur bei weiterhin überdurchschnittlichen Steuerzuwächsen kann auch im Jahr 2011 von einer Prämienberechtigung ausgegangen werden (vgl. Fehr 2001). Aber wer kennt im Jahr 2008 die Entwicklung in den anderen Ländern bis 2011? Im Falle des Landes Rheinland-Pfalz war es nun so, dass im Jahr 2011 nur ein unterdurchschnittliches<sup>1</sup> Steuerwachstum gegenüber 2010 verzeichnet werden konnte und somit kein Prämienanspruch bestand. Infolge dessen wäre in dieser Situation eine fiktive zusätzliche Mehreinnahme aus Landessteuern mit 94 % abgeschöpft worden.

## Effekt bei simultanen gleichhohen Mehreinnahmen

Welche fiskalischen Effekte sind zu erwarten, wenn in jedem der 16 Länder eine Mehreinnahme von z.B. 1 Mio. Euro erzielt wird? Das Ergebnis einer Sensitivitätsanalyse zeigt Abbildung 3.

**Abb. 3: Verbleibsquoten 2011 - 16 x +1 Mio. Mehreinnahme**  
Landessteuern



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, vorläufige LFA-Abrechnung für das Jahr 2011; Eigene Berechnung; Eigene Darstellung.

© Forschungsstelle  
Finanzpolitik

Verbleibsquoten bei gleichzeitigen autonomen Mehreinnahmen aus einer Landessteuer in Höhe von 1 Mio. Euro in jedem der 16 Länder nach Länderfinanzausgleich und Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen.

<sup>1</sup> Der Begriff „Unterdurchschnittlich“ ist dabei keine negative Wertung sondern kann auch einfach nur zum Ausdruck bringen, dass eigentlich alles richtig gemacht wurde, nur in den anderen Ländern aus bestimmten Gründen die Entwicklung noch positiver war, was jedoch dem betreffenden Land systematisch aufgrund der Verbindungen der Landeshaushalte untereinander über den Länderfinanzausgleich angelastet wird. Zwar sind die Haushalte der Länder nach Art. 109 Abs. 1 GG selbstständig und voneinander unabhängig, die fiskalische Abhängigkeit der Landeshaushalte voneinander ist jedoch kaum bestreitbar.

Schafft es in einem fiktiven Szenario jedes Land, z.B. mit gleich hohem Aufwand eine wirtschaftspolitische Maßnahme erfolgreich abzuschließen und jeweils ein gleich großes Unternehmen mit gleich vielen neuen Arbeitsplätzen in der gleichen Branche und entsprechend gleichen Gewinnaussichten anzusiedeln, so sollte mittelfristig bei bundeseinheitlicher Steuergesetzgebung auch ein gleich hohes Steuermeergergebnis resultieren. Liegt dieses Meergergebnis im Bereich der Landessteuern z.B. bei gleichzeitig 1 Mio. Euro in jedem der 16 Länder, so hätte sich Nordrhein-Westfalen über zusätzliche Ausgabemöglichkeiten von rund 2,2 Mio. Euro (Verbleibsquote: 218 %) freuen können, während das Land Bremen immerhin noch 370 Tsd. Euro (Verbleibsquote: 37 %) mehr im Haushalt nach Finanzausgleich zur Verfügung gehabt hätte. Hier zeigt sich der bereits beschriebene Effekt bevölkerungsreicher Länder, die im Finanzausgleichssystem aufgrund ihres Gewichtes den Durchschnitt deutlich stärker beeinflussen als bevölkerungsschwache Länder und somit schlicht Größenvorteile aufweisen. „Dieser Einfluss der Ländergröße lässt sich leicht erklären: Für große Länder ist der durch den Länderfinanzausgleich abgeschöpfte Teil der (zusätzlichen) Steuereinnahmen nicht ganz verloren, da die gesamten Steuereinnahmen (einschließlich des abgeschöpften Teils) in die Berechnung der durchschnittlichen Finanzkraft eingehen und diese – im Fall großer Länder – durch die Steuereinnahmen eines Landes spürbar beeinflusst wird. Von einer Erhöhung der durchschnittlichen Finanzkraft profitieren aber *alle* Länder, also auch Zahlerländer. Dagegen haben kleine Länder kaum einen Einfluss auf die Höhe der durchschnittlichen Finanzkraft; alle in den Finanzausgleich gezahlten Gelder sind praktisch vollständig für diese Länder verloren.“ (Söllner 2001, S. 191 f.).

Das unten aufgeführte vereinfachende Zahlenbeispiel anhand eines einfachen stilisierten Finanzausgleichs (Tabelle 1) soll die erörterte Problematik illustrieren.

### **Unterschiedliche Bevölkerungsgröße, unterschiedliche Pro-Kopf-Finanzkraft**

In einem Ursprungsszenario (Szenario 1a) werden für zwei Regionen *A* und *B* zwei unterschiedliche Bevölkerungsgrößen (20 bzw. 5) unterstellt. Jede Region verfügt über eine finanzausgleichsrelevante Finanzkraft, die durch eine Finanzkraftmesszahl (FKM) zum Ausdruck kommt und für Region *A* 1.000 (bzw. 50 je Einwohner) und für Region *B* 100 (bzw. 20 je Einwohner) beträgt. Die einwohnerbezogene durchschnittliche Finanzkraft beträgt 44 je Einwohner und ein Finanzausgleich soll einwohnerbezogene Finanzkraftunterschiede vollständig ausgleichen (Ausgleich = 100 % der Differenz zur durchschnittlichen Finanzkraft je Einwohner).<sup>2</sup> Insofern ist es im Szenario 1a notwendig, dass Region *B* eine Ausgleichszuweisung von 24 je Einwohner (24 x 5 Einwohner = 120) erhält und Region *A* einen Ausgleichsbeitrag von 6 je Einwohner (6 x 20 Einwohner = 120) leistet. Nach Ausgleich verfügt Region *A* abschließend über verausgabungsfähige Finanz-

---

<sup>2</sup> Diese Annahme ist mit der stark nivellierenden Ausgleichssystematik in Deutschland kompatibel und ist in der finanzwissenschaftlichen Literatur üblich.

mittel in Höhe von 880 und Region *B* in Höhe von 220. Mehreinnahmen von jeweils 100, sowohl in Region *A* als auch in Region *B*, führen im Ergebnis (Szenario 1b) zu einem verausgabungsfähigen Mehrergebnis gegenüber Szenario 1a in Region *A* von 160 und in Region *B* von 40. Der Region *B* verbleiben also von ursprünglichen kassenwirksamen Mehreinnahmen in Höhe von 100 immerhin 40 %, während Region *A* aufgrund der Bevölkerungsgröße neben den auf dem eigenen Gebiet erzielten Mehreinnahmen in Höhe 100 noch zusätzliche 60 verausgaben könnte.

Tab. 1		Zahlenbeispiel											
	Szenario 1a: Ursprung			Szenario 1b: jeweils + 100 FKM			Szenario 2a: Ursprung			Szenario 2b: jeweils + 100 FKM			
	A	B	A + B	A	B	A + B	A	B	A + B	A	B	A + B	
EW (absolut)	20	5		20	5		20	5		20	5		
<b>Vor Ausgleich</b>													
FKM (absolut)	1.000	100	1.100	<b>1.100</b>	<b>200</b>	<b>1.300</b>	1.000	250	1.250	<b>1.100</b>	<b>350</b>	<b>1.450</b>	
FKM/EW	50	20	44	55	40	52	50	50	50	55	70	58	
<b>Ausgleich (100 %)</b>													
Ausgleich (absolut)	- 120	+ 120	± 0	- 60	+ 60	± 0	0	0	± 0	+ 60	- 60	± 0	
Ausgleich/EW	- 6	+ 24		- 3	+ 12		0	0		+ 3	- 12		
<b>Nach Ausgleich</b>													
FKM (absolut)	880	220	1.100	<b>1.040</b>	<b>260</b>	<b>1.300</b>	1.000	250	1.250	<b>1.160</b>	<b>290</b>	<b>1.450</b>	
FKM/EW	44	44	44	52	52	52	50	50	50	58	58	58	
<b>Δ FKM (absolut) jeweils gegenüber Szenario a</b>				<b>+ 160</b>	<b>+ 40</b>					<b>+ 160</b>	<b>+ 40</b>		

### Unterschiedliche Bevölkerungsgröße, gleichhohe Pro-Kopf-Finanzkraft

Der Bevölkerungseffekt macht sich darüber hinaus auch bei einer gleichhohen ursprünglichen Pro-Kopf-Finanzkraft (Szenario 2a) bemerkbar. Werden in dieser Situation (Region *A* verfügt über eine Finanzkraft von 1.000 bzw. 50 je Einwohner und Region *B* über 250 bzw. ebenfalls 50 je Einwohner) in beiden Regionen gleichhohe kassenwirksame Mehreinnahmen erzielt, so zeigt das Zahlenbeispiel anschaulich (Szenario 2b), dass im Ergebnis Region *A* nach Finanzausgleich trotz gleichhoher Pro-Kopf-Finanzkraft vor Finanzausgleich neben den „eigenen“ 100 noch weitere 60 verausgaben könnte, während die gleichermaßen finanzstarke Region *B* von den „eigenen“ 100 lediglich noch zusätzliche 40 für Ausgaben zur Verfügung hat.

## Bedeutung für eine weitere Finanzausgleichsreform

Zutreffend ist wohl auch , dass Landespolitik bisweilen durchaus an der Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen sowie an der Verbesserung der wirtschaftsstrukturellen Grundlagen eines Landes ohne größere Rücksichtnahme auf die fiskalischen Folgen eigenverantwortlichen Handelns interessiert ist. So muss davon ausgegangen werden, dass Landespolitik zunächst alles unternehmen wird, um die Wirtschaftskraft des eigenen Landes zu verbessern. „(...): denn nur das bewirkt eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Bevölkerung (und Wähler), mehr Arbeitsplätze, Investitionen, Wachstum. Die These von den Fehlanreizen basiert auf der Unterstellung einer eindimensionalen Zielfunktion der Politiker, deren Handeln nur auf die Staatseinnahmen statt auf die Wohlfahrt der Bevölkerung gerichtet sei.“ (Pohl 2005, S. 87). Diese Argumentation kann jedoch nicht weit tragen, wenn auch die dezentrale fiskalische Eigenverantwortung der Landespolitik für den dezentralen (Staats-)Haushalt in den Blick genommen wird. Die Beachtung fiskalischer Rückflüsse aus eigenverantwortlichen Politikmaßnahmen kann und darf nicht vernachlässigt werden. Landespolitik sollte und wird auch an der Refinanzierung eigenverantwortlicher Politikmaßnahmen interessiert sein, da ansonsten außerordentliche Haushaltsbelastungen aus budgetwirksamen wachstumsorientierten Aktivitäten resultieren können, wenn die notwendige Refinanzierung der budgetwirksamen Aktivitäten nicht ausreichend sichergestellt werden kann. Fiskalisch verantwortlich handelnde dezentrale Politik kann letztlich kaum für regional wirkende wachstumsfördernde und arbeitsplatzschaffende budgetwirksame Maßnahmen seriös und nachhaltig argumentieren, wenn die fiskalische Refinanzierung nicht ausreicht, das überantwortete Budget nachhaltig zu finanzieren.

Wenn eine eigenverantwortliche Aktivität und der daraus resultierende Ertrag nur sehr lose miteinander verbunden sind und ansonsten der Zufluss an verausgabungsfähigen Finanzmitteln im Budget a) aufgrund verteilungspolitischer bedarfsorientierter Erwägungen über Transfers und b) in Abhängigkeit der Entwicklung in den anderen Ländern organisiert wird, sind folgende Aspekte zu beachten:

- 1.) Eine verantwortungsvolle Politik, die das eigene Budget berücksichtigt, kann hinsichtlich wirtschafts- und finanzkraftfördernder Maßnahmen eher zurückhaltend agieren, da jede Ausgabe in diesem Bereich sich der Frage der abschließenden Refinanzierung stellen muss. Es droht gesamtstaatlich ein Unterangebot an entsprechenden Maßnahmen.
- 2.) Es könnte argumentiert werden, dass bei gesamtstaatlichen Effekten einer regionalen Politikmaßnahme letztlich die bundesstaatlichen Finanzausgleichsbeziehungen dafür Sorge tragen, dass das betreffende Budget einen Rückfluss erhält. Die generelle Vermutung einer gesamtstaatlichen Rentabilität in Verbindung mit einem starken Finanzausgleichssystem kann dabei jedoch sogar zu einem Überangebot an betreffenden Maßnahmen führen. Letztlich drohen im ungünstigen Fall dezentrale politische Entscheidungen zu Lasten Dritter, wenn z.B. kreditfinanzierte Maßnahmen mit vermuteter

gesamtstaatlicher Rentabilität durchgeführt werden und anschließend z.B. eine solidarische Schuldenlasttragung gefordert wird.

Im Ergebnis sprechen diese Überlegungen eher für suboptimale dezentrale Entscheidungen für den Gesamtstaat, wenn dezentrale Entscheidungen und die fiskalischen Ergebnisse dieser Entscheidungen nur lose wie im gegenwärtigen deutschen Finanzausgleich miteinander verbunden sind.

## Fazit und Schlussbemerkungen

Einnahmeverbesserungen und damit verbundene Verbesserungen der Budgetstruktur sollten insbesondere für ein Konsolidierungsland Priorität besitzen. Die Förderung wirtschaftlicher Aktivitäten im eigenen Zuständigkeitsbereich stößt jedoch dort an Grenzen, wo neben der Betrachtung der zu erwartenden positiven Arbeitsplatzeffekte sowie Einkommens- und Nachfrageeffekte auch die budgetwirksamen Ausgaben den zukünftig zu erwartenden Budgetzuflüssen gegenübergestellt werden. Es ist nicht plausibel zu vermuten, dass verantwortungsvolle Politik nicht die Budgetwirkungen bei eigenverantwortlichen Entscheidungen in das Kalkül einbezieht. Budgetwirkungen sind aber, wie recht einfach gezeigt werden kann, durch Finanzausgleichsregeln determiniert. Anstehende Maßnahmen im Land Bremen wie die Projektierung und Erstellung eines geplanten Offshore-Terminals in Bremerhaven zur Förderung der ökologisch notwendigen Energiewende und der wirtschaftsstrukturellen Basis der Stadtgemeinde Bremerhaven dürften nicht ohne Berücksichtigung der Refinanzierungsfrage diskutiert werden, wie auch bereits erste Forderungen nach einer Beteiligung des Bundes andeuten.<sup>3</sup>

Die hier vorgenommene Fokussierung der fiskalischen Grenzabschöpfungsproblematik auf Landessteuern ermöglicht abschließend eine kritische Auseinandersetzung mit Detailfragen der durchaus begründbaren bundesweiten Wiedereinführung der Vermögensteuer als Landessteuer (Art. 106 Abs. 2 Nr. 1 GG). Zukünftige Mehreinnahmen aus einer wiedereingeführten Vermögensteuer würden ebenfalls der hier beschriebenen Grenzabschöpfungsproblematik unterliegen. Es ist daher durchaus nachvollziehbar, wenn z.B. der baden-württembergische Finanzminister Nils Schmid und auch die baden-württembergische SPD-Landtagsfraktion eine wiedereingeführte Vermögensteuer ausgleichsfrei stellen möchten. Allerdings ist dies keine neue Idee, da schon früher die Wiedereinführung der Vermögensteuer als „echte“ Landessteuer z.B. durch den damaligen finanzpolitischen Sprecher der CDU im Schleswig-Holsteinischen Landtag, Rainer Wiegard, gefordert wurde (Wiegard 2002).

---

<sup>3</sup> Die Zustimmung der Länder zum Artikel 104b GG im Rahmen der Föderalismusreform I (2006) hat hier sicherlich auch eine Dilemma-Situation geschaffen. Selbst die heutige Hafenlastenfinanzierung ist ab dem Jahr 2020 so nicht mehr möglich.

Dass Landespolitik die Systematik der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bei ihren Entscheidungen berücksichtigt, dokumentiert exemplarisch die Aussage des finanzpolitischen Sprechers der SPD-Fraktion im Thüringer Landtag, Werner Pidde: „In Thüringen selbst würde eine wieder eingeführte Vermögensteuer nur Wenige treffen. Über den Länderfinanzausgleich kann der Freistaat aber trotzdem in erheblichem Maße von der Einführung dieser Steuer profitieren,“ ist sich der Finanzpolitiker sicher.“ (Pidde 2012).

Politisch wird vor diesem Hintergrund in Bremen zu fragen sein, welcher Anteil aus einer Vermögensteuer, die in Bremen aus einem wohl überdurchschnittlich hohen Privatvermögen generiert würde, in Länder mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft abfließt und dort für Ausgaben zur Verfügung steht. Gleichzeitig dürfte zu fragen sein, ob dies ähnlich wie der Abfluss von Lohnsteueraufkommen über die Lohnsteuererlegung beklagenswert wäre. Darf bzw. sollte der Bürger auch über seine Steuerzahlung eine Identifikation mit „seinem“ Land entwickeln? In einem wahrhaften Föderalismus kann diese Frage nur mit Ja beantwortet werden. Letztlich kann es identifikationsstiftend sein, wenn Landesbürger durchaus bereit sind, für „ihr“ Land zusätzliche steuerliche Belastungen auf sich zu nehmen in der Gewissheit, dass dadurch alle Bürgerinnen und Bürger in „ihrem“ Land profitieren. Dieser Zusammenhang kann jedoch gegenwärtig nicht garantiert werden. Wenn jedoch die Politik davon ausgeht, dass dieser Zusammenhang von Steuerleistung des Bürgers an „sein“ Land und den daraus zu finanzierenden Landesaufgaben nur eine untergeordnete Rolle im deutschen Föderalismus spielen soll, dürfte sich unweigerlich die Frage nach Sinn und Kosten von 16 Ländern stellen. Es gilt zu beachten, dass jeder Bundesbürger z.B. an der Finanzierung von 517 Mio. Euro (Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen „Kosten politischer Führung“) beteiligt ist, die der Gesamtstaat für die föderale Struktur aufbringt, ohne dabei per se einen Mehrwert für den Gesamtstaat zu generieren. Dieser Mehrwert könnte in einer Stärkung demokratischer Prozesse bei „maßgeschneiderten“ Politiken für regional unterschiedliche Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger bestehen. Eine maßgeschneiderte Politik stößt hingegen dort an ihre Grenzen, wo Bürger bereit sind, höhere Steuern für „ihr“ Land zu tragen, diese Steuern aber nur zu einem Bruchteil wieder im Land als öffentliche Ausgaben bei den Bürgern ankommen. Es könnte letztlich sogar daran gedacht werden, dass jede Landesregierung auch eine Verantwortung gegenüber ihren Landessteuerbürgern in dem Sinne hat, dass die Steuerzahlung in einem Land nach der Leistungsfähigkeit und die Bereitstellung von Landesleistungen durch das Land einen darstellbaren Bezug haben und dieser auch durch die Landespolitik gewährleistet wird. Diesbezüglich stellte die Zustimmung der Länder im Jahr 2006 zur dezentralen Festsetzung der Steuersätze bei der Grunderwerbsteuer und gleichzeitiger Ausgleichsfreistellung steuersatzbedingter Steuernehreinnahmen einen richtigen Schritt dar.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Befürchtungen eines „Steuerwettlaufs nach unten“ bei Freigabe von Steuersatzkompetenzen für die Länder und der damit verbundenen Intensivierung des Steuerwettbewerbs haben sich bislang nicht bestätigt. Im Gegenteil haben seit 2007 alle Länder, die ihren Grunderwerbsteuersatz verändert haben, diesen Steuersatz erhöht.

Insgesamt wird der Zusammenhang von Selbstständigkeit und Fähigkeit zur Finanzierung der Selbstständigkeit auch in den Beratungen über eine Föderalismusreform III wieder aufgegriffen werden, wie aktuelle Äußerungen des ehemaligen Finanzsenators der Freien Hansestadt Bremen und heutigen Finanzsenators des Landes Berlin hinsichtlich seiner Überlegungen zu Länderfusionen vermuten lassen. In diesem Zusammenhang hat der Präsident des Senats der Freien Hansestadt Bremen, Jens Böhrnsen, wiederholt jüngst zu Recht darauf hingewiesen, dass gegenwärtig im Finanzausgleichssystem die Wirtschaftskraft der Länder nicht angemessen widerspiegelt wird. „Die Wirtschaftskraft der Länder wird nicht hinreichend berücksichtigt, nach Hamburg steht Bremen hier an zweiter Stelle, was sich in den öffentlichen Haushalten nicht wiederfindet.“ (Böhrnsen 2012). Auf dieser Erkenntnis aufbauend wird es ein Erfordernis zur Formulierung einer politischen und ökonomisch gestützten Forderung Bremens für die anstehende Föderalismusreform III geben, wobei erste Eckpunkte offenbar bereits existieren: „Wir sind ein Land mit hoher Wirtschaftskraft, genau wie die genannten Südländer. Wir sind in der Rangfolge der wirtschaftsstarken Bundesländer Nummer zwei. Wir haben nie gesagt, dass wir mit dem gegenwärtigen Länderfinanzausgleich zufrieden sind. Auch wir fordern einen veränderten Vertrag, der unsere Wirtschaftskraft widerspiegelt.“ (Böhrnsen 2012a).

Die Frage der geeigneten Instrumente für eine im obigen Sinne gestärkte wirtschaftskraftorientierte Steuererteilung ist damit noch unbeantwortet. Eine Erhöhung der Einwohnerwertung dürfte diesbezüglich politisch hochgradig umstritten sein, da sie ökonomisch nur sehr schwer begründbar ist und darüber hinaus den Streit zwischen den Ländern eher aufheizen würde. So wäre es wohl z.B. saarländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern kaum zu vermitteln, dass aus der eigenen Steuerkraft des Konsolidierungslandes Saarland weitere Mittel durch eine erhöhte Einwohnerwertung abfließen würden, obgleich die Bürgerinnen und Bürger im Saarland weder die in Bremen angebotenen Leistungen nutzen können noch von der Wirtschaftskraft in Bremen (z.B. über Arbeitsplätze) profitieren können. Überlegenswert wäre vielmehr auf der Grundlage der auch durch die bremische Politik vorgetragenen Erkenntnis, dass es sich im Falle Bremens durchaus um einen wirtschaftsstarken und insgesamt auch leistungsfähigen Standort handelt, den bisherigen bundesstaatlichen Finanzausgleich so zu reformieren, dass wie im oben geschilderten Sinne die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Standortes und damit schließlich die Leistungsfähigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie Unternehmen vor Ort auch in Form der aus Wertschöpfung resultierenden Steuererträge zum Ausdruck kommt. Dies ist jedoch nicht die Aufgabe eines sekundären Steuerumverteilungssystems, sondern die Aufgabe eines primären Steuerertragszuordnungssystems innerhalb der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen. Nach einer erneuten Reform sollte Wirtschafts- und Leistungsstärke mehr Beachtung finden. So könnte auch gezeigt werden, dass die Selbstständigkeit Bremens aus eigener Kraft finanzierbar ist.

*André W. Heinemann*

## Literatur

Böhrnsen, Jens (2012), Bremen wird sich selbstbewusst wehren, Pressemitteilung vom 16. Juli 2012.

Böhrnsen, Jens (2012a), Interview im Weser-Kurier in der Ausgabe vom 18. Juli 2012.

Fehr, H. (2001), Fiskalische und allokativen Konsequenzen des neuen Länderfinanzausgleichs, *Wirtschaftsdienst* 81 (10), 573-579.

Fuest, C. und M. Thöne (2009), *Reform des Finanzföderalismus in Deutschland*. Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Huber, B. und K. Lichtblau (1997), Systemschwächen des Finanzausgleichs - eine Reformskizze, *IW-Trends* 24 (4), 1-22.

Kitterer, W. und R.C. Plachta, (2008), *Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs als Kernelement einer Modernisierung des deutschen Föderalismus*. 1. Aufl., Baden-Baden, Nomos.

Kroker, R. und K. Lichtblau (2000), Zehn Jahre Aufbau Ost: Erfolge, Defizite und Reformbedarf, *IW-Trends* 27 (3), 42-77.

Pidde, W. (2012), SPD-Finanzpolitiker Pidde begrüßt Überlegungen zur Wiedereinführung der Vermögenssteuer, Pressemitteilung vom 9. August 2012.

Pohl, R. (2005), Die Reform der föderalen Finanzverfassung: Wünsche und Wirklichkeit, *Wirtschaftsdienst* 85 (2), 85-92.

Söllner, F. (2001), Die Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs - eine politökonomische Analyse, *Konjunkturpolitik* 47 (3), 183-199.

Thöne, M. und C. Jacobs (2001), *Länderfinanzausgleich in Deutschland - Analyse und umsetzungsorientierte Reformmodelle*. Duncker & Humblot, Berlin.

Wiegard, Rainer (2002), Eigene Steuerkompetenz für die Länder, Pressemitteilung Nr. 513/02 vom 27. November 2002.