

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft
The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Thöne, Michael

Working Paper

Ein Selbstbehalt im Länderfinanzausgleich?

Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge / Finanzwissenschaftliches
Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, No. 00-1

Provided in cooperation with:

Universität zu Köln

Suggested citation: Thöne, Michael (2000) : Ein Selbstbehalt im Länderfinanzausgleich?,
Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge / Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an
der Universität zu Köln, No. 00-1, <http://hdl.handle.net/10419/23245>

Nutzungsbedingungen:

Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche,
räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts
beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen
der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>
nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu
vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die
erste Nutzung einverstanden erklärt.

Terms of use:

*The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use
the selected work free of charge, territorially unrestricted and
within the time limit of the term of the property rights according
to the terms specified at*

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>
*By the first use of the selected work the user agrees and
declares to comply with these terms of use.*

Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge

Nr. 00 – 1

**Ein Selbstbehalt im
Länderfinanzausgleich?**

von

Michael Thöne

2000

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Köln, März 2000

ISSN 0945-490X

ISBN 3-923342-49-7

Vorbemerkung

Eine erste Fassung des vorliegenden Papiers ist parallel zu der FiFo-Studie entstanden, die 1998/99 im Auftrag des nordrhein-westfälischen Finanzministeriums eine finanzwissenschaftliche Überprüfung und Bewertung des Länderfinanzausgleichs lieferte. In dieser Untersuchung* werden (u. a.) zur Verbesserung der Anreize zur Pflege der eigenen Steuerquellen drei Reformklassen vorgestellt, die – wenn auch in verschiedenen Abstufungen – jeweils tief greifende Änderungen des geltenden Finanzausgleichssystems erforderlich machen. In den Diskussionen mit dem Finanzministerium während der Ausarbeitung der Studie wurde auch zu überprüfen angeregt, ob und wie ein einfacher Selbstbehalt für zusätzliche Einnahmen der Zweck der Anreizverbesserung dienen könnte. Dieser hätte vor allem – so die ursprüngliche Annahme – den großen *politischen* Vorteil, dass eine Anreizverbesserung herbeigeführt werden könnte, ohne dass der Länderfinanzausgleich von Grund auf hätte reformiert werden müssen. Ein Selbstbehalt hätte damit nicht die Preisgabe mühsam gefundener (Verteilungs-) Kompromisse erforderlich gemacht. Zu diesem Zeitpunkt war noch nicht abzusehen, dass das Bundesverfassungsgericht mit seinem LFA-Urteil von 11.11.1999 ohnehin eine Finanzausgleichsreform fordern würde.

Unabhängig von politischen Überlegungen stellt sich natürlich auch *grundsätzlich* die Frage, ob ein Selbstbehalt eine sinnvolle technische Alternative zu Neugestaltungen des Tarifs und der Mindestauffüllung bei einer LFA-Reform bieten kann. Der Selbstbehalt wird aber auch jetzt noch als „kleine“ Reformoption diskutiert, da die Vorgaben des Verfassungsgerichts eine kaum veränderte Beibehaltung der für die Anreizfeindlichkeit des Finanzausgleichs primär verantwortlichen Umverteilungsstufen (Umsatzsteuerausgleich und zentraler LFA-Tarifmechanismus) durchaus ermöglicht. Somit ist auch die Frage noch offen, ob der Selbstbehalt im Rahmen einer konfliktmindernden Strategie zur Herstellung einer (gewissen) Anreizfreundlichkeit des Finanzausgleichs dienen kann, wenn es zur „großen“ Reform politisch nicht reichen sollte. In der vorliegenden, überarbeiteten und erweiterten Fassung skizziert das Diskussionspapier eine (vorläufige) Antwort auf diese Fragen.

Das Papier ist als Gedankenskizze und als Ergänzung zur o. g. Studie zu verstehen. Letzteres auch, weil streckenweise auf die dort entwickelten Argumentationen und Reformmodelle verwiesen wird, ohne dass diese hier noch einmal dargestellt werden.

* Thöne, M., Jacobs, C. (2001): *Der Länderfinanzausgleich in Deutschland – Analyse und umsetzungsorientierte Reformmodelle*, erscheint demnächst in der Reihe *Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten* beim Verlag Duncker & Humblot, Berlin.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Abbildungsverzeichnis | 4 |
| Tabellenverzeichnis | 4 |
| Abkürzungen | 5 |
| | |
| A. Grundlagen | 6 |
| B. Bemessungsgrundlage eines Selbstbehalts | 6 |
| 1. Selbstbehalt für das örtliche Steuermehraufkommen <i>vor</i> vertikaler Steuerverteilung | 7 |
| 2. Selbstbehalt für das örtliche Steuermehraufkommen <i>nach</i> vertikaler Steuerverteilung, aber <i>vor</i> Steuerzerlegung | 7 |
| 3. Selbstbehalt für die zusätzliche Ländersteuerkraft <i>nach</i> Steuerzerlegung und <i>vor</i> Umsatzsteuerverteilung | 7 |
| 4. Selbstbehalt für die Steigerung der Finanzkraftmesszahl | 9 |
| C. Tarif | 9 |
| D. Statische Anreizwirkungen eines Selbstbehalts | 10 |
| E. Dynamische Anreizwirkungen eines Selbstbehalts | 13 |
| F. Alternativen | 16 |
| 1. Mehrjähriger Selbstbehalt | 16 |
| 2. Ranking-Selbstbehalt | 18 |
| G. Zusammenfassende Bewertung | 22 |
| | |
| Anhang | 25 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Abbildung 1: Veränderung der Summe der Selbstbehalts-Bemessungsgrundlagen gegenüber Vorjahr (1973-1997)..... | 14 |
| Abbildung 2: Summe Länder-Steuerkraft vor USt-Verteilung (1973-1997) | 15 |
| Abbildung 3: Bemessungsgrundlage eines Ranking-Selbstbehalts für die Steigerung der Steuerkraft vor Umsatzsteuerausgleich von 1997 auf 1998..... | 20 |
| Abbildung 4: Rangfolgenvergleich: Finanzkraft versus Ranking-Selbstbehalt..... | 21 |

Tabellenverzeichnis

| | |
|---|----|
| Tabelle 1: Abschöpfung autonomer Einnahmesteigerungen im geltenden LFA | 11 |
| Tabelle 2: Abschöpfung autonomer Einnahmesteigerungen bei Selbstbehaltsquote 25% | 11 |
| Tabelle 3: Abschöpfung autonomer Einnahmesteigerungen bei Selbstbehaltsquote 50% | 13 |
| Tabelle 4: Abschöpfung autonomer Einnahmesteigerungen: Differenzen Selbstbehalt 25% und Reformmodelle A1 bis C6..... | 24 |
| Tabelle 5: Abschöpfung autonomer Einnahmesteigerungen: Differenzen Selbstbehalt 50% und Reformmodelle A1 bis C6..... | 25 |

Abkürzungen

| | | | |
|---------------|--|----------------|----------------------------|
| a. a. O. | am angegebenen Ort | LFA | Länderfinanzausgleich |
| Art. | Artikel | LSt | Lohnsteuer |
| BB | Brandenburg | Mio. | Million(-en) |
| BE | Berlin | Mrd. | Milliarde(-n) |
| BEZ | Bundesergänzungs- zuweisungen | MV | Mecklenburg-Vorpommern |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht | m. a. W. | mit anderen Worten |
| BW | Baden-Württemberg | NI | Niedersachsen |
| BY | Bayern | NW | Nordrhein-Westfalen |
| c. p. | ceteris paribus | o. g. | oben genannt |
| d. h. | das heißt | p. a. | per annum |
| DM | Deutsche Mark | RP | Rheinland-Pfalz |
| E | Euro | S. | Satz / Seite |
| Einn. | Einnahmen | SB | Selbstbehalt |
| EST | Einkommensteuer | SB-A | Selbstbehaltsaufkommen |
| etc. | et cetera | SH | Schleswig-Holstein |
| FAG | Finanzausgleichsgesetz | SL | Saarland |
| FDE | Fonds „Deutsche Einheit“ | SN | Sachsen |
| FeBEZ | Fehlbetrags-Bundes- ergänzungszuweisungen | ST | Sachsen-Anhalt |
| FiFo | Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der U- niversität zu Köln | St | Steuer(-n) |
| GG | Grundgesetz | StBA | Statistisches Bundesamt |
| ggf. | gegebenenfalls | St-Einn. | Steuereinnahmen |
| Grdl. | Grundlage | TH | Thüringen |
| HB | Hansestadt Bremen | Tsd. | Tausend |
| HE | Hessen | u. a. | und andere / unter anderem |
| HH | Hansestadt Hamburg | USt | Umsatzsteuer |
| i. e. S. | im engeren Sinne | USt-A | Umsatzsteuerausgleich |
| i. w. S. | im weiteren Sinne | USt-Vert. | Umsatzsteuerverteilung |
| KSt | Körperschaftsteuer | v. | vom / von |
| | | vgl. | vergleiche |
| | | z. B. | zum Beispiel |
| | | z. T. | zum Teil |

A. Grundlagen

Die Idee hat Charme: Anstatt eine „große“ Reform zu entwerfen, die in nahezu alle Stufen, Bemessungsgrundlagen, Tarife und Spezialregelungen des Länderfinanzausgleichs (LFA) eingreifen muss, um die nahezu vollständige Anreizfeindlichkeit des gegenwärtigen Systems zu beseitigen und die dynamische fiskalische Autonomie der Länder zu stärken, wird der LFA durch einen „Selbstbehalt“ ergänzt. Könnte das aus der Versicherungswirtschaft bekannte Instrument zur Eindämmung von *moral hazard* auch im LFA eingesetzt werden, um die Anreize zur Pflege der eigenen Steuerquellen zu stärken – bzw. zunächst einmal überhaupt nur zu begründen?

Die Grundidee des LFA-Selbstbehalts ist einfach: Bevor die eigentlichen Ausgleichsmechanismen greifen, wird ein bestimmter Prozentsatz der (im Vergleich zum Vorjahr) zusätzlichen Steuereinnahmen eines Landes „beiseite gestellt“ und als nicht mehr finanzausgleichsrelevante, endgültige Einnahme des Landes verbucht. So kann erreicht werden, dass das Land einen fiskalischen Anreiz zu Pflege und Mehrung seiner Steuerquellen gewinnt: Zusätzliche Einnahmen aus „guter Standortpolitik“ fließen ihm mit der Selbstbehaltsquote direkt zu. Soll zudem erreicht werden, dass die Anreize zur Abwälzung eigener Einnahmerisiken auf andere gesenkt werden, kann sich der Selbstbehalt auch auf die *Mindereinnahmen* gegenüber dem Vorjahr erstrecken. Dies betrifft – vereinfacht gesagt – die andere Seite der Standortpolitik: Bestandspflege (auch) zur Senkung steuerlicher Einnahmerisiken.

Im weiteren Text wird zumeist nur von einem Selbstbehalt für *Mehreinnahmen* gesprochen. Dies dient der sprachlichen Vereinfachung und der besseren Veranschaulichung. Es heißt nicht, dass der Begrenzung nur auf Mehreinnahmen der Vorzug zu geben wäre. Der Anreizstärkung ist besser gedient, wenn auch *Mindereinnahmen* mit einem Selbstbehalt belegt werden.

Die Vor- und Nachteile eines Selbstbehalts als anreizorientierte Reformoption für den Länderfinanzausgleich sollen im Folgenden unter der Prämisse diskutiert werden, dass alle anderen Elemente des aktiven Finanzausgleichs – vertikale Steuerverteilung, Steuererlegungen, Umsatzsteuerverteilung, LFA im engeren Sinne und Bundesergänzungszuweisungen – unverändert bleiben. Denn nur als „kleine“ Reform entfaltet der Selbstbehalt seinen Reiz: Die (vermutlich) gute Mehrheitsfähigkeit wegen der Verbesserung der Anzeizeffekte bei zugleich recht geringen reformbedingten Umverteilungswirkungen. (Zudem ist eine solche *ceteris-paribus*-Betrachtung auch methodisch notwendig, um die separate Wirkung eines Selbstbehalts betrachten zu können.)

Die Stärken-Schwächen-Diskussion wird anhand der möglichen Ausgestaltungsoptionen geführt.

B. Bemessungsgrundlage eines Selbstbehalts

Theoretisch sind im aktiven Finanzausgleich vier verschiedene Bemessungsgrundlagen für einen Selbstbehalt vorstellbar. Die ersten zwei scheiden allerdings bei näherer Betrachtung schnell wieder aus.

1. Selbstbehalt für das örtliche Steuermehraufkommen *vor* vertikaler Steuerverteilung

Bei Mehreinnahmen der Länder- und Gemeinschaftsteuern würde der Selbstbehalt direkt am Ort der Vereinnahmung abgezogen und dem jeweiligen Land endgültig zugewiesen. Dies hätte zwar den Vorteil, dass gerade bei den Steuern, bei denen eine gute Standortpolitik besonders auf das Aufkommen wirken kann (Einkommen-, Lohn-, Körperschaftsteuer), die Anreizgerechtigkeit nicht schon dadurch geschmälert wird, dass mindestens die Hälfte des Aufkommens an andere Ebenen abgeben werden muss. Dieser theoretische Vorteil verweist aber zugleich auf das große Defizit der Option: Die – z. T. grundgesetzlich – festgelegte vertikale Steuerverteilung würde ausgehebelt. Die Prämisse des Selbsthalts als „kleine“ Reform ist nicht erfüllt, wo eine Verfassungsänderung notwendig wird.¹

2. Selbstbehalt für das örtliche Steuermehraufkommen *nach* vertikaler Steuerverteilung, aber *vor* Steuerzerlegung

Die technisch nächstmögliche Bemessungsgrundlage für den Selbstbehalt hätte ebenfalls mehr Nach- als Vorteile. Einziger Vorteil wäre, dass bei der Lohnsteuerzerlegung des Landes- und Gemeindeanteils das problematische Wohnsitzprinzip² zumindest mit der Quote des Selbsthalts zugunsten des Betriebsstättenprinzips (= örtliches Aufkommen) durchbrochen würde. Zugleich würden aber bei den anderen Steuerzerlegungen (Körperschaftsteuer, Zinsabschlag) die ökonomisch sinnvollen, geltenden Zerlegungsregeln zugunsten des inadäquaten örtlichen Aufkommens durchbrochen.

Dieser Vorbehalt gälte auch, wenn man den Umsatzsteuer-Länderanteil in diese Selbstbehaltsoption einbeziehen wollte. Durch ein Anknüpfen an den Ort der Steuererhebung würde zwar die wenig anreizgerechte Steuerzuordnung nach Einwohnerzahlen³ im Umfange des Selbsthalts durch eine grobes Wertschöpfungsprinzip ersetzt. Da für die Umsatzsteuererhebung aber das „Unternehmerprinzip“ gilt, würde hier Wertschöpfung in unangebrachter Weise nur den Unternehmenssitzen und nicht den Betriebsstätten zugeordnet. Die selektive Änderung derjenigen Zerlegungs- bzw. Zuordnungsregeln, die als nicht anreizgerecht gelten können (siehe FiFo-Studie), wäre hier die überlegene Reformstrategie.⁴ Ein sinnvoller Selbstbehalt, bei dem keine der anderen Finanzausgleichsregeln (i. w. S.) geändert werden muss, kann damit nicht an diesem Punkt anknüpfen.

3. Selbstbehalt für die zusätzliche Ländersteuerkraft *nach* Steuerzerlegung und *vor* Umsatzsteuerverteilung

Die Steuerkraftkennzahl, die der Umsatzsteuerverteilung zugrunde gelegt wird, wäre noch die beste Bemessungsgrundlage für einen Selbstbehalt. Denn der Selbstbehalt kann seine Wirksamkeit nur

¹ Auf die weiteren Nachteile der Option muss angesichts dieses großen Hindernisses nicht weiter eingegangen werden. Sie tauchen allerdings z. T. bei der Diskussion der zweiten Option auf.

² Thöne, M., Jacobs, C. (2001): *Der Länderfinanzausgleich in Deutschland – Analyse und umsetzungsorientierte Reformmodelle*, Berlin (*erscheint demnächst*). Zur Lohnsteuerzerlegung Abschnitte D.I.1 und D.I.3.

³ Mit Ausnahme der USt-Ergänzungsanteile.

⁴ Zudem ist unklar, ob es mit einer konsistenten Gesetzgebung überhaupt zu vereinbaren wäre, auf der einen Seite ein Zerlegungsgesetz zu formulieren und auf der anderen Seite dieses durch ein „Selbstbehaltsgesetz“ zu konterkarieren. Die skizzierte Einbeziehung der USt-Länderanteile in diese Art des Selbsthalts würde außerdem eine Grundgesetzänderung (Art 107 I S. 3) erfordern – die Prämisse der „kleinen“ Reform wäre verletzt.

entfalten, wenn er *vor* dem ersten Umverteilungsschritt ansetzt, also vor dem Umsatzsteuerausgleich durch Umsatzsteuer-Ergänzungsanteile. Denn der Umsatzsteuerausgleich lässt bei den Empfängern von Ergänzungsanteilen nahezu keine Anreize zur Pflege der eigenen Steuerquellen mehr übrig.⁵ Auch ist bei dieser Bemessungsgrundlage im Gegensatz zu den beiden vorgenannten kein unmittelbarer rechtlicher Konflikt mit anderen Regelungen des aktiven Finanzausgleichs zu erkennen.⁶

Die für die Umsatzsteuerverteilung verbleibende Kennzahl für die Ländersteuerkraft,

$$[1] \quad \text{Steuerkraft}_{t,0} = \text{Einnahmen}_{t-1} + (\text{Einnahmen}_{t,0} - \text{Einnahmen}_{t-1}) \cdot (1 - \text{SB-Quote}),$$

müsste natürlich auch in den weiteren Stufen des LFA, konkret in der Berechnung der Finanzkraftmesszahl und den Ländersteuergarantien, anstelle der vollständigen Steuereinnahmen genutzt werden, da es andernfalls zu Inkonsistenzen im Gesamtsystem käme und der Selbstbehalt in einer späteren Stufe wieder rückgängig gemacht werden könnte.

Unproblematisch ist allerdings auch diese Bemessungsgrundlage nicht. Das „Gemeinschaftsteuerproblem“ – die anreizenkende Wirkung der Steuerverteilung auf mehrere föderale Ebenen – tritt bei dieser Kennziffer am deutlichsten auf, weil hier die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer nicht einbezogen sind. Der Selbstbehalt ruht hier auf der „schmalsten“ Basis, was allerdings durch einen höheren Tarif (die Selbstbehaltquote) kompensiert werden kann. Zudem lässt sich argumentieren, dass für die Steuereinnahmen der Gemeinden ohnehin eine Art Selbstbehalt gilt, da deren Finanzkraft nur zu 50% in den Länderfinanzausgleich i. e. S. einbezogen wird.

Einen Selbstbehalt erst an der Steuerkraft vor Umsatzsteuerverteilung knüpfen zu können, hat auch die Konsequenz, dass Steuerzuordnungen, die nicht nach dem Prinzip der Steuererwirtschaftung konstruiert sind (LSt-Zerlegung, Örtlichkeitsprinzip ESt-Aufkommen), ihre anreizschädigende Wirkung entfalten können.⁷ Dies betrifft derzeit insbesondere Hamburg und Bremen: Gelingt es denen, durch arbeitsmarktwirksame Standortpolitik das Lohnsteueraufkommen zu steigern, erhöhen sie damit auch zu einem bedeutenden Anteil das Selbstbehaltsaufkommen ihrer Anrainer – während ihr eigenes Aufkommen kleiner bleibt als bei einem Flächenland mit gleicher ursprünglicher LSt-Steigerung.

Der Selbstbehalt *vor* Umsatzsteuerverteilung kann naturgemäß die Steigerungen des USt-Länderanteils nicht erfassen. Solange in der Umsatzsteuerverteilung auch Ergänzungsanteile gewährt werden, ließe sich für die Umsatzsteuer ein Selbstbehalt auch nur sehr umständlich konstruieren. Die Nichteinbeziehung der Umsatzsteuer schmälert das andernfalls aus dem Selbstbehalt erzielbare Aufkommen zwar deutlich. Aus der Anreizperspektive ist das Umsatzsteueraufkommen für den Selbstbehalt ansonsten aber durchaus verzichtbar: Da der Länderanteil (mit Ausnahme der Ergänzungsanteile) nach Einwohnern zugeordnet wird, würde eine Einbeziehung ohnehin höchstens Anreize zu einer Einwohner-Ansiedlungspolitik setzen. Dies ist kein Ziel, das dem Anreizkonzept zugrunde gelegt werden sollte.

Folgt man diesem Gedanken, dann kann diese Bemessungsgrundlage für den Selbstbehalt auch genutzt werden, um das Konzept durch eine etwas zielgenauere Variante zu bereichern: Statt an die

⁵ Siehe Thöne / Jacobs, a. a. O., Abschnitt D.II.3.

⁶ Wobei natürlich eine qualifizierte rechtliche Prüfung nicht geleistet werden kann.

⁷ Siehe Thöne / Jacobs, a. a. O., Abschnitt D.I.

Zunahme der gesamten Steuerkraft vor Umsatzsteuerverteilung anzuknüpfen, kann der Selbstbehalt auch nur auf diejenigen Steuern beschränkt werden, deren Aufkommen mit erfolgreicher Standortpolitik verknüpft ist: Steigerungen beim Aufkommen z. B. der Erbschaftsteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Biersteuer würden dann nicht mit dem Selbstbehalt erfasst. Der Preis für diese gesteigerte Zielgenauigkeit wäre allerdings, dass der Finanzausgleich noch komplizierter wird als er es mit „allgemeinem“ Selbstbehalt und Fortgeltung des sonstigen Rechts ohnehin schon wäre.

4. Selbstbehalt für die Steigerung der Finanzkraftmesszahl

Finanzausgleichssystematisch läge es am nächsten, einen Selbstbehalt direkt auf Steigerungen der Finanzkraftmesszahl zu beziehen. Von Vorteil wäre, dass die Steigerungen der Gemeindesteuerkraft, die sich noch in der Finanzkraftmesszahl widerspiegeln, durch den Selbstbehalt erfasst würden – dieser somit auf einer etwas breiteren Basis stünde.

Dem steht allerdings ein großer Vorbehalt gegenüber, der von der Wahl dieser Bemessungsgrundlage in der Gesamtabwägung abraten lässt: Empfänger von USt-Ergänzungsanteilen haben schon nach dem Umsatzsteuerausgleich keine nennenswerten Anreize zur Pflege der eigenen Steuerquellen mehr. Ein Selbstbehalt, der erst nach der Umsatzsteuerverteilung ansetzte, würde gerade diesen Ländern in der ausgleichsverursachten „Armutsfalle“ einen Zugewinn an dynamischer fiskalischer Autonomie verwehren.

Alle weiteren Überlegungen werden für einen Selbstbehalt für die zusätzliche Ländersteuerkraft *nach Steuerzerlegung* und *vor Umsatzsteuerverteilung* (Option 3) formuliert.

C. Tarif

Sollen durch einen Selbstbehalt wirksame Anreize zur Pflege der eigenen Steuerquellen vermittelt werden, muss dieser so gestaltet werden, dass er den Ländern jeweils eine mehr als marginale Mehreinnahme verschafft.

Das Selbstbehalts-Aufkommen bestimmt sich aus der Multiplikation von Bemessungsgrundlage und Selbstbehaltsquote (dem Tarif). Als einzig sinnvolle *Bemessungsgrundlage* wurde oben für die vergleichsweise „schmale“ Basis der Ländersteuerkraft vor Verteilung der Länderanteile an der Umsatzsteuer plädiert.

Als *Tarif* kommen theoretisch alle Selbstbehaltsquoten zwischen 1% und 100% in Frage, wobei letztere einer Durchführung des LFA auf Vorjahreswerten entspräche (abgesehen von den differierenden Ergebnissen, die sich durch die Gemeinschaftsteuerzerlegungen auf aktuelle Einnahmen ergeben). Für die nachfolgenden Modellrechnungen wurden beispielhaft Selbstbehaltsquoten von 25% und 50% gerechnet.

Das jeweils aktuelle Aufkommen eines einzelnen Landes aus dem Selbstbehalt (SB-A) berechnet sich demnach als:

$$[2] \quad SB-A_{t0} = (St-Einn. \text{ vor } USt-Vert._{t0} - St-Einn. \text{ vor } USt-Vert._{t-1}) \cdot SB-Quote$$

D. Statische Anreizwirkungen eines Selbstbehalts

Die statischen fiskalischen Anreizeffekte des Finanzausgleichs werden hier – wie in der FiFo-Studie – über die marginale Abschöpfungsquote operationalisiert. Mit der aus der finanzwissenschaftlichen Steuertheorie entlehnten Analogie zum Grenzsteuersatz wird bemessen, wie viel von einer kleinen Erhöhung des primären Steueraufkommens, die annahmegemäß auf eine steuerkraftsteigernde, landespolitische Maßnahme zurückgeht, nach jedem einzelnen Schritt und am Ende des gesamten finanzausgleichswirksamen Systems beim Land verbleibt. Je niedriger die Grenzabschöpfung bzw. je höher das verbleibende Netto-Zusatzaufkommen ist, als desto anreizkompatibler wird ein betrachteter Ausgleichsmechanismus bewertet. Der Anschaulichkeit halber werden in den nachfolgenden Darstellungen nicht die Abschöpfungsquoten selbst, sondern die absoluten Summen dargestellt, die von einer autonomen Einnahmensteigerung nach den verschiedenen LFA-Stufen dem Land und seinen Gemeinden verblieben.

Als „kleine“ Einnahmevariation wird dabei jeweils die Erhöhung des *örtlichen Aufkommens* der Landessteuern und alternativ der Lohnsteuer um DM 1 Million in *einem* Land betrachtet, während bei allen anderen Ländern die Einnahmen unverändert bleiben (*ceteris paribus*). Dabei haben Variationen der *Landessteuern* für das Anreizmodell eher hypothetischen Charakter. Die Anreize zu einer nachhaltigen Infrastruktur- und Standortpolitik richten sich auf Parameter wie Arbeitsplätze, Einkommen, Zahl und Rentabilität der Unternehmen. An diese Bestimmungsgrößen der Wertschöpfung knüpfen die *Gemeinschaftsteuern* an. Die Auswirkungen des Verbundsteuersystems können daher auch bei einer vorrangig auf die horizontale Umverteilung gerichteten Anreizbetrachtung nicht ausgeblendet werden.

Als Bezugsgröße dienen jeweils die tatsächlichen Einnahmen für den Landeshaushalt bzw. die Einnahmen, die der Landeshaushalt hätte verbuchen können, wenn nach der jeweils betrachteten Stufe des Finanzausgleichs keine weitere Umverteilung stattfinden würde. Die Finanzkraft(-messzahl) nach der Definition von § 6 FAG ist als endogener LFA-Parameter für die Analyse unbrauchbar.⁸ Die eventuellen Variationen der Gemeindeeinnahmen in den betroffenen Ländern werden separat ausgewiesen.

Um den Vergleich zu erleichtern, präsentiert Tabelle 1 zunächst noch einmal die Abschöpfung autonomer Einnahmesteigerungen im Länderfinanzausgleich 1997.

⁸ Siehe Thöne / Jacobs, a. a. O., Abschnitte C.II.1 und D.III.3.b).

Tabelle 1: Abschöpfung autonomer Einnahmesteigerungen im geltenden LFA

Bei jeweils autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um 1 Mio. DM verbleiben (c.p.):

| Lohnsteuer | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| (in Tsd. DM) | NW | BY | BW | NI | HE | RP | SH | SL | HH | HB | BE | SN | ST | TH | BB | MV |
| Verbund | | | | | | | | | | | | | | | | |
| I. Verbundeinnahmen vor Zerlegung | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 |
| II. Verbundeinnahmen vor Verteilung | 903 | 916 | 888 | 901 | 812 | 869 | 860 | 892 | 568 | 600 | 846 | 944 | 930 | 949 | 906 | 951 |
| Land | | | | | | | | | | | | | | | | |
| III. Tatsächl. Einnahmen vor USI-Vert. | 383 | 389 | 377 | 383 | 345 | 370 | 366 | 379 | 241 | 254 | 360 | 401 | 395 | 403 | 385 | 404 |
| IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA i.e.S. | 368 | 379 | 368 | 377 | 340 | 367 | 364 | 9 | 240 | 253 | 359 | 41 | 24 | 22 | 23 | 16 |
| V. Tatsächl. Einnahmen nach LFA i.e.S. | 128 | 110 | 91 | 228 | 37 | 214 | 221 | -61 | -33 | -18 | -37 | -45 | -54 | -57 | -54 | -61 |
| VI. Tatsächl. Einn. nach LFA i.e.S. und FeBEZ | 128 | 110 | 91 | 4 | 37 | -16 | 221 | -60 | -33 | -38 | -36 | -44 | -54 | -57 | -53 | -61 |
| VII. Tatsächl. Einn. nach LFA i.e.S., BEZ u. FDE | 127 | 108 | 89 | 1 | 36 | -19 | 217 | -60 | -33 | -38 | -36 | -44 | -54 | -57 | -53 | -61 |
| Gemeinden | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Gemeindeeinnahmen | 135 | 137 | 133 | 135 | 122 | 130 | 129 | 134 | 85 | 90 | 127 | 142 | 139 | 142 | 136 | 143 |

| Landessteuern | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| (in Tsd. DM) | NW | BY | BW | NI | HE | RP | SH | SL | HH | HB | BE | SN | ST | TH | BB | MV |
| Land | | | | | | | | | | | | | | | | |
| III. Tatsächl. Einnahmen vor USI-Vert. | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 |
| IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA i.e.S. | 963 | 975 | 978 | 984 | 987 | 992 | 994 | 23 | 996 | 999 | 993 | 97 | 58 | 53 | 55 | 39 |
| V. Tatsächl. Einnahmen nach LFA i.e.S. | 416 | 379 | 318 | 650 | 201 | 638 | 625 | 12 | 22 | 10 | 53 | 51 | 31 | 28 | 29 | 21 |
| VI. Tatsächl. Einn. nach LFA i.e.S. und FeBEZ | 416 | 379 | 318 | 149 | 201 | 107 | 625 | 13 | 22 | 11 | 55 | 54 | 32 | 29 | 30 | 21 |
| VII. Tatsächl. Einn. nach LFA i.e.S., BEZ u. FDE | 414 | 376 | 316 | 142 | 200 | 99 | 617 | 13 | 22 | 11 | 55 | 54 | 32 | 29 | 30 | 21 |
| Gemeinden | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Gemeindeeinnahmen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

FiFo Köln 1996

Auf die verschiedenen Ursachen für die hohen Abschöpfungsquoten im LFA soll hier nicht noch einmal eingegangen werden.⁹ Sie entstehen im Zusammenwirken der verschiedenen Verteilungs- und Umverteilungsmechanismen, wobei für verschiedene Ländergruppen auch unterschiedliche Bestandteile des Gesamtsystems die primäre Ursache der hohen Abschöpfungsquoten sind.

Wie sich diese Abschöpfungsquoten nun ändern, wenn der Länderfinanzausgleich 1997¹⁰ mit einem Selbstbehalt auf die Steuereinnahmen der Länder vor Umsatzsteuerverteilung mit einer Selbstbehaltquote von 25% kombiniert wird, ist in Tabelle 2 dargestellt.

Tabelle 2: Abschöpfung autonomer Einnahmesteigerungen bei Selbstbehaltquote 25%

Bei jeweils autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um 1 Mio. DM verbleiben (c.p.):

| Lohnsteuer | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| (in Tsd. DM) | NW | BY | BW | NI | HE | RP | SH | SL | HH | HB | BE | SN | ST | TH | BB | MV |
| Verbund | | | | | | | | | | | | | | | | |
| I. Verbundeinnahmen vor Zerlegung | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 |
| II. Verbundeinnahmen vor Verteilung | 903 | 916 | 888 | 901 | 812 | 869 | 860 | 892 | 568 | 600 | 846 | 944 | 930 | 949 | 906 | 951 |
| Land | | | | | | | | | | | | | | | | |
| III. Tatsächl. Einnahmen vor USI-Vert. | 384 | 389 | 377 | 383 | 345 | 369 | 365 | 380 | 241 | 255 | 360 | 401 | 395 | 403 | 385 | 404 |
| IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA i.e.S. | 373 | 382 | 371 | 378 | 342 | 367 | 364 | 102 | 240 | 254 | 359 | 131 | 117 | 117 | 113 | 113 |
| V. Tatsächl. Einnahmen nach LFA i.e.S. | 192 | 180 | 162 | 266 | 114 | 252 | 257 | 49 | 35 | 50 | 62 | 67 | 58 | 58 | 56 | 55 |
| VI. Tatsächl. Einnahmen nach LFA und FeBEZ | 192 | 180 | 162 | 99 | 114 | 80 | 257 | 50 | 35 | 36 | 63 | 67 | 58 | 58 | 57 | 55 |
| VII. Tatsächl. Einn. nach LFA, allen BEZ u. FDE | 191 | 179 | 162 | 96 | 113 | 78 | 254 | 50 | 35 | 35 | 63 | 67 | 58 | 58 | 57 | 55 |
| Gemeinden | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Gemeindeeinnahmen | 135 | 137 | 133 | 135 | 122 | 130 | 129 | 134 | 85 | 90 | 127 | 142 | 139 | 142 | 136 | 143 |

| Landessteuern | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| (in Tsd. DM) | NW | BY | BW | NI | HE | RP | SH | SL | HH | HB | BE | SN | ST | TH | BB | MV |
| Land | | | | | | | | | | | | | | | | |
| III. Tatsächl. Einnahmen vor USI-Vert. | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 |
| IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA i.e.S. | 972 | 981 | 984 | 988 | 991 | 994 | 996 | 267 | 997 | 999 | 995 | 323 | 293 | 290 | 291 | 279 |
| V. Tatsächl. Einnahmen nach LFA i.e.S. | 562 | 534 | 488 | 737 | 401 | 728 | 719 | 259 | 267 | 258 | 289 | 288 | 273 | 271 | 272 | 265 |
| VI. Tatsächl. Einnahmen nach LFA und FeBEZ | 562 | 534 | 488 | 362 | 401 | 330 | 719 | 260 | 267 | 258 | 291 | 290 | 274 | 272 | 273 | 266 |
| VII. Tatsächl. Einn. nach LFA, allen BEZ u. FDE | 560 | 532 | 487 | 356 | 400 | 325 | 713 | 260 | 267 | 258 | 291 | 290 | 274 | 272 | 273 | 266 |
| Gemeinden | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Gemeindeeinnahmen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

FiFo Köln 1999

Wie nicht anders zu erwarten, erhöhen sich die Summen, die ein Land nach einer primären Einnahmensteigerung auch nach allen LFA-Stufen „behält“ durch den Selbstbehalt – insofern ist die

⁹ Siehe Thöne / Jacobs, a. a. O., Kapitel D.

¹⁰ Aufwendigere Simulationen konnten nur für den LFA 1997 durchgeführt werden. In (technisch) weniger aufwendigen Fällen wird auch auf die LFA-Ergebnisse von 1998 zurückgegriffen werden (siehe unten).

statische fiskalische Anreizgerechtigkeit des um den Selbstbehalt ergänzten LFA-Systems höher als die des geltenden Länderfinanzausgleichs.

Die Auswirkungen der Prämisse, dass der Länderfinanzausgleich ansonsten unverändert bleibt, treten aber ebenfalls deutlich zu Tage. Gerade bei der für das Anreizkonzept wichtigen Lohnsteuer wirken die in dieser Hinsicht „schädlichen“ LFA-Mechanismen auch hier. Bei den Stadtstaaten Hamburg und Bremen sorgt schon die nicht nach am Ort der Steuererwirtschaftung ausgerichtete Zerlegung der Lohnsteuer nach Wohnsitzprinzip dafür, dass die Bemessungsgrundlage für den Selbstbehalt deutlich kleiner ausfällt als bei den anderen Ländern (Tabelle 2, Zeile II).

Die Wirkung des Selbstbehalts zeigt sich erstmals nach dem ersten Umverteilungsschritt, der Gewährung von Umsatzsteuerergänzungsanteilen in der Umsatzsteuerverteilung. Bei den Empfängerländern von USt-Ergänzungsanteilen (Neue Länder und das Saarland) steigen die Zwischensummen dessen, was beim Land „bleibt“, deutlich gegenüber dem *status quo* (Tabelle 2, Zeile III). Die anreizschädliche Wirkung der Gewährungstechnik der USt-Ergänzungsanteile wird allerdings nur gemildert – wie der Vergleich mit den fiktiven „Zahlern“ im USt-Ausgleich zeigt.

Dies gilt analog für die anreizschädliche Wirkung des LFA-Empfängertarifs (Berlin und Bremen in Spalte V.), der oberen Stufe des LFA-Zahlertarifs (Hessen in Spalte V.), der Garantie der Finanzkraft-Reihenfolge (Hamburg in Spalte V.) und der Zuweisungstechnik der Fehlbetrags-BEZ (Rheinland-Pfalz und Niedersachsen in Spalte VI.).

Diese strukturellen Defizite bewirken, dass auch bei Selbstbehalt die fiskalischen Anreize zur Pflege der eigenen Steuerquellen zwischen den Ländern ganz erheblich differieren. Dies wird in der Gegenüberstellung des Selbstbehalts mit den Reformmodellen der FiFo-Studie deutlich (siehe unten Tabelle 4 im Anhang). Letztere bewirken – insbesondere in den Reformklassen A und B –, dass der LFA zwischen den Ländern ähnlich starke Anreize etabliert.

Der Vergleich mit den Reformmodellen lohnt sich vorrangig aus dieser strukturellen Sicht. Quantitativ könnte zwar gesagt werden, dass der Selbstbehalt von 25% auch keine so starken Anreize zur Pflege der eigenen Steuerquellen etabliert wie die Reformmodelle A1 bis C6. Das ist allerdings vorrangig eine Frage der gewählten Selbstbehaltsquote. Wird – wie in Tabelle 3 dargestellt – ein Tarif von 50% gewählt, sind die Summen, die nach Selbstbehalt und Länderfinanzausgleich von einer autonomen Einnahmensteigerung bei den jeweiligen Ländern verbleiben, zumeist höher als in den Reformmodellen A1 bis C6 (Tabelle 5, Anhang).

Tabelle 3: Abschöpfung autonomer Einnahmesteigerungen bei Selbstbehaltsquote 50%

Bei jeweils autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um 1 Mio. DM verbleiben (c.p.):

| Lohnsteuer | | (in Tsd. DM) | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|--|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | | NW | BY | BW | NI | HE | RP | SH | SL | HH | HB | BE | SN | ST | TH | BB | MV |
| Verbund | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| I. Verbundeinnahmen vor Zerlegung | | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 |
| II. Verbundeinnahmen vor Verteilung | | 903 | 916 | 888 | 901 | 812 | 869 | 860 | 892 | 568 | 600 | 846 | 944 | 930 | 949 | 906 | 951 |
| Land | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| III. Tatsächl. Einnahmen vor USI-Vert. | | 384 | 388 | 376 | 384 | 346 | 370 | 366 | 380 | 242 | 254 | 360 | 402 | 394 | 402 | 384 | 404 |
| IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA i.e.S. | | 376 | 383 | 372 | 381 | 344 | 368 | 365 | 195 | 241 | 254 | 359 | 221 | 209 | 212 | 203 | 210 |
| V. Tatsächl. Einnahmen nach LFA i.e.S. | | 256 | 249 | 233 | 306 | 191 | 292 | 293 | 160 | 104 | 118 | 161 | 178 | 170 | 172 | 165 | 171 |
| VI. Tatsächl. Einnahmen nach LFA und FeBEZ | | 256 | 249 | 233 | 194 | 191 | 177 | 293 | 160 | 104 | 108 | 162 | 179 | 170 | 173 | 166 | 172 |
| VII. Tatsächl. Einn. nach LFA, allen BEZ u. FDE | | 256 | 248 | 233 | 192 | 191 | 175 | 292 | 160 | 104 | 108 | 162 | 179 | 170 | 173 | 166 | 172 |
| Gemeinden | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Gemeindeeinnahmen | | 135 | 137 | 133 | 135 | 122 | 130 | 129 | 134 | 85 | 90 | 127 | 142 | 139 | 142 | 136 | 143 |
| Landessteuern | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | NW | BY | BW | NI | HE | RP | SH | SL | HH | HB | BE | SN | ST | TH | BB | MV |
| Land | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| III. Tatsächl. Einnahmen vor USI-Vert. | | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 |
| IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA i.e.S. | | 981 | 987 | 989 | 992 | 994 | 996 | 997 | 512 | 998 | 999 | 996 | 548 | 529 | 526 | 527 | 519 |
| V. Tatsächl. Einnahmen nach LFA i.e.S. | | 708 | 689 | 669 | 825 | 601 | 819 | 812 | 506 | 511 | 505 | 526 | 526 | 515 | 514 | 514 | 510 |
| VI. Tatsächl. Einnahmen nach LFA und FeBEZ | | 708 | 689 | 669 | 574 | 601 | 553 | 812 | 506 | 511 | 505 | 528 | 527 | 516 | 515 | 515 | 511 |
| VII. Tatsächl. Einn. nach LFA, allen BEZ u. FDE | | 707 | 688 | 668 | 571 | 600 | 550 | 809 | 506 | 511 | 505 | 528 | 527 | 516 | 515 | 515 | 511 |
| Gemeinden | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Gemeindeeinnahmen | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

FiFo Köln 1999

E. Dynamische Anreizwirkungen eines Selbstbehalts

Der Vergleich der Grenzabschöpfungen bzw. der nach LFA verbleibenden „Restbeträge“ autonomer Einnahmensteigerungen ist allerdings von beschränkter Aussagekraft. Die Wirkungsmechanismen der Reformmodelle der Studie und des Selbstbehalts sind doch zu unterschiedlich, als dass der Vergleich statischer Grenzabschöpfungen zur Beurteilung der Anreizwirkungen ausreichte. Der primäre Unterschied ist, dass der Selbstbehalt eben nur auf *zusätzlichen* Einnahmen beruht und damit jeweils nur *einmal* die Anstrengungen zur Pflege der eigenen Steuerquellen belohnt.

Verlässt man die *ceteris-paribus*-Betrachtung und berücksichtigt, dass das Steueraufkommen ja keineswegs ausschließlich durch erfolgreiche Standortpolitik der Länder wächst, wird offensichtlich, dass der „unterjährige“ Selbstbehalt hauptsächlich ein (nachholender) Konjunkturindikator wäre. Die zu erwartenden Dominanz des konjunkturellen Moments kann mit Hilfe der langfristigen Entwicklung der Selbstbehalts-Bemessungsgrundlage illustriert werden: Abbildung 1 zeigt die Veränderungen der Summe der stilisierten Steuerkraftkennzahlen vor Umsatzsteuerverteilung jeweils im Vergleich zum Vorjahr. Die Kennzahlen sind „stilisiert“, weil die Länderanteile an den betroffenen Gemeinschaftsteuern bewusst mit dem aktuellen Anteilsquoten angesetzt wurden, um den Einfluss von Systemkorrekturen zu minimieren.¹¹

¹¹ Die „kleineren“ Landessteuern und steuerähnlichen Abgaben (Spielbankabgabe etc.) sind nicht mit erfasst – ihr Einfluss auf die dargestellte Entwicklung ist minimal. Das Jahr 1991 weist vereinigungsbedingte Sondereinflüsse aus.

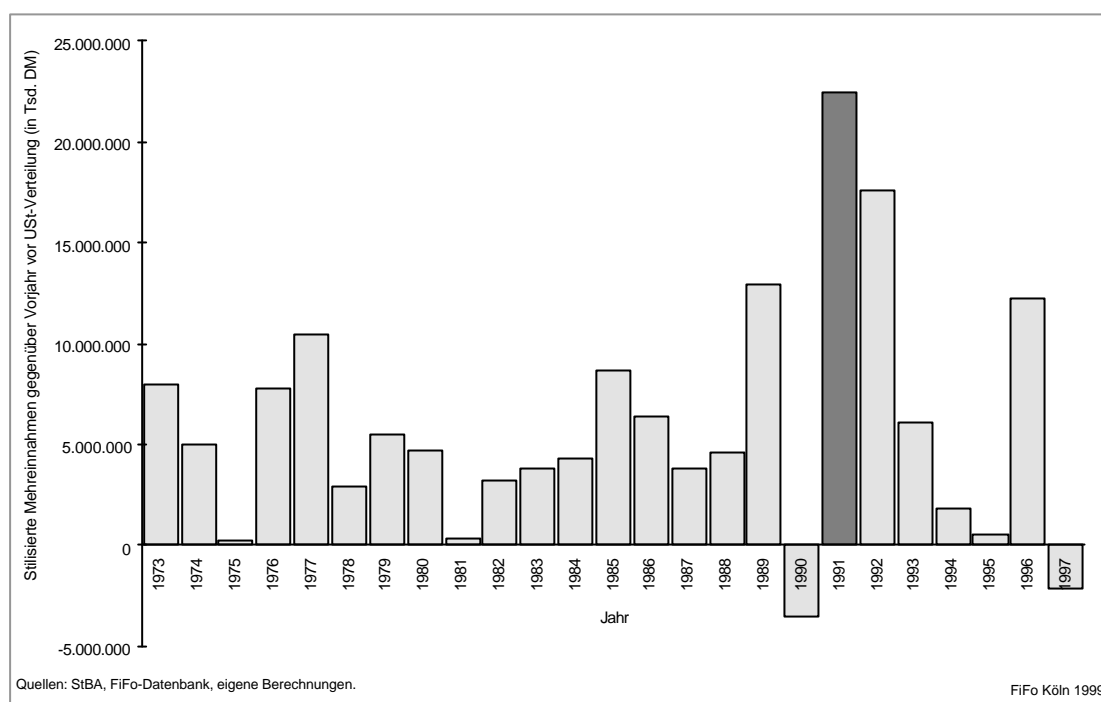


Abbildung 1: Veränderung der Summe der Selbstbehalts-Bemessungsgrundlagen gegenüber Vorjahr (1973-1997)

Vereinfachend gesagt, haben unterjährige Mehr- oder Mindereinnahmen drei Ursachen: Kurzfristige konjunkturelle Schwankungen, längerfristiges Wirtschaftswachstum und Steueränderungen.¹² Diese drei (interdependenten) Faktoren wirken auf die dargestellten Entwicklungen ein. Auf alle drei können einzelne Länder durch ihre Wirtschafts- und Finanzpolitik – zumindest theoretisch – Einfluss nehmen:

- *Konjunkturpolitik durch staatliche Ausgaben:* Auch einzelne Länder könnten über ihre Ausgabenprogramme versuchen, eine Nachfragebelebung zu bewirken, die Steuermehreinnahmen bewirken soll. Selbst wenn man von den zweifelhaften Meriten der Konjunkturpolitik *insgesamt* absieht, ist die nachfrageorientierte Finanzpolitik als Instrument zur Pflege der *eigenen* Steuerquellen für die Länder (und den Wettbewerb zwischen ihnen) denkbar ungünstig: Nachfragesteigernde Maßnahmen bewirken hohe *spill-overs* zwischen den Ländern und Staaten (auch durch die zunehmend striktere Anwendung europarechtlicher Vergaberichtlinien). Auch wenn ein Land durch nachfragepolitische Maßnahmen also insgesamt die Steuereinnahmen steigern könnte, wären dies nur zu einem Bruchteil die *eigenen* Steuereinnahmen.¹³ Ein Landespolitik zur Pflege der eigenen Steuereinnahmen kann damit sinnvollerweise nicht konjunkturpolitische Maßnahmen meinen.
- *Steuerpolitik:* Als direkt einnahmepolitisches Instrument ist die Steuerpolitik eigentlich das „Königsinstrument“ der Pflege von Steuerquellen. Die Länder wirken aber nur kollektiv über den Bundesrat an der Steuerpolitik mit. Mangels individueller Gestaltungskompetenzen ist die Steuerpolitik damit kein geeignetes Mittel bei der Steuerquellenpflege der *einzelnen* Länder.

¹² Auf die Betrachtung der vierten möglichen Ursache, Inflation, wird hier verzichtet.

¹³ Zudem liegen die potenteren Instrumente zur Konjunkturbeeinflussung ohnehin bei der Europäischen Zentralbank.

- *Wachstumspolitik durch staatliche Ausgaben:* Von den drei genannten Faktoren kann oder sollte mit hin eine Anreizsteigerung durch eine LFA-Reform nur auf verbesserte Anreize zur nachhaltigen „Standortpolitik“ hinauslaufen.¹⁴ Hier stehen den einzelnen Ländern zum einen Instrumente zur Verfügung, über deren Einsatz sie autonom entscheiden können, und zum anderen bewirkt eine erfolgreiche Standortpolitik tatsächlich vorrangig eine Verbreiterung der *eigenen* Steuerbasis.

Die besondere Disparität zwischen dem Ziel einer anreizorientierten LFA-Reform mit Selbstbehalt – der Stärkung längerfristig ausgerichteter Wachstumspolitik – und der Bemessungsgrundlage des Selbstbehalts – den unterjährigen Einnahmenvariationen – verdeutlicht sich so noch einmal bei dem Blick auf Abbildung 1. In den Einnahmenvariationen sind wachstumsbedingte Steigerungen zwar auch „mit drin“. Ihre Merklichkeit ist aber gering bis nicht existent angesichts der Schwankungen, die durch konjunkturelle und z. T. auch steuerpolitische Faktoren hervorgerufen werden. Wenn die *ceteris paribus* anreizsteigernden Wirkungen des Selbstbehalts aber für ein Land nicht merklich sind, kommt es in der Praxis auch zu keiner Verbesserung der Anreize.

Natürlich können konjunkturelle und steuerpolitische Einflüsse die Merklichkeit wachstumsbedingter Einnahmensteigerungen auch bei anderen Arten der LFA-Reform etwas „verwischen“. Dies aber keinesfalls so stark wie beim Selbstbehalt, denn als Bemessungsgrundlage(n) werden in den Reformmodellen (verschiedene) Einnahmegrößen verwendet, nicht nur Einnahmenvariationen. In Einnahmegrößen ist das Wachstumsmoment sehr viel dominanter, wie aus Abbildung 2 deutlich wird.

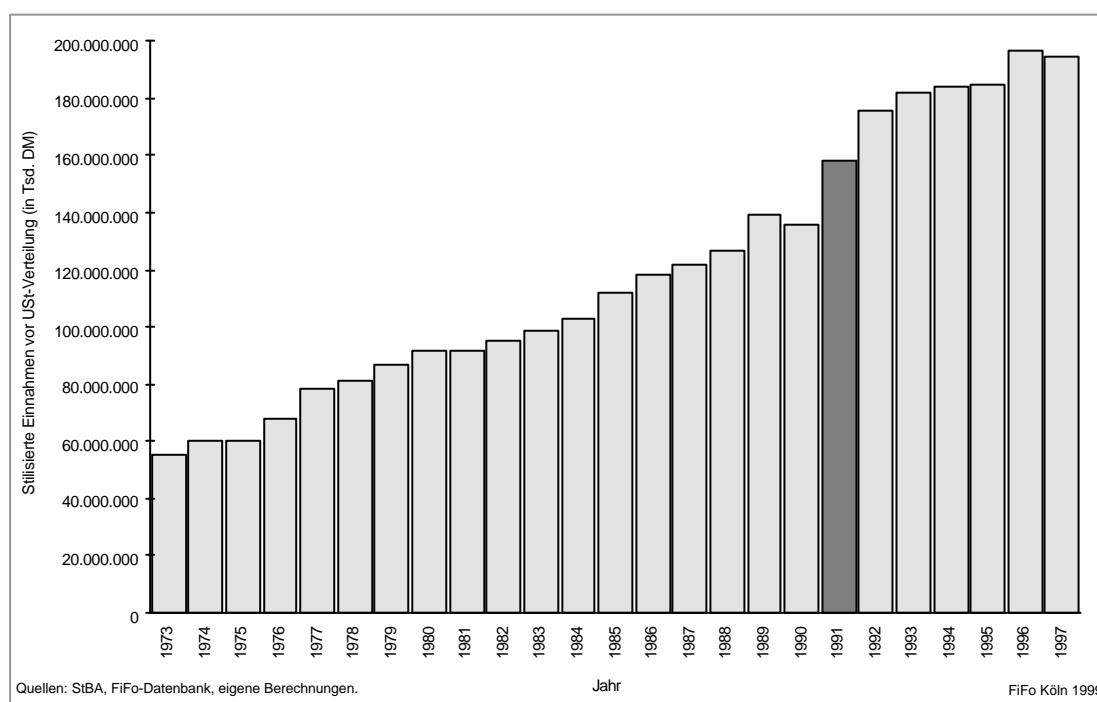


Abbildung 2: Summe Länder-Steuerkraft vor USt-Verteilung (1973-1997)

¹⁴ Siehe ausführlich: Thöne / Jacobs, a. a. O., Abschnitt C.II.1.

Um direkte Vergleichbarkeit herzustellen, werden in Abbildung 2 die Basiswerte der in Abbildung 1 dargestellten Veränderungsdaten präsentiert.¹⁵ (Die Finanzkraftmesszahlen sind zwar für eine LFA-Reform der wichtigeren Bezugsparameter, der illustrierte Zusammenhang ist aber analog.)

Am stärksten durch das Wachstumsmoment geprägt wäre damit ein LFA-Tarif, der ohne Mindestauffüllung den einzelnen Ländern einen hinreichenden Anteil von den primären Einnahmen belässt. Je höher die (pauschale) Mindestauffüllung, desto geringer ist der Anteil an den Einnahmen, auf die der eigentliche Tarif angewendet wird und desto merklicher sind dann wiederum auch konjunkturelle und steuerpolitische Einflüsse.¹⁶

Um zum Selbstbehalt zurückzukommen, kann damit als Zwischenergebnis schon festgehalten werden, dass der „einfache Selbstbehalt“, der nur jeweils an unterjährige Veränderungen seiner Bemessungsgrundlage anknüpft, als Instrument zur Verbesserung der Anreize zur Pflege der eigenen Steuereinnahmen nicht geeignet ist.

F. Alternativen

Die hohe Konjunkturanfälligkeit des einfachen, unterjährigen Selbstbehalt führt dazu, dass dieser als Option für eine anreizsteigernde LFA-Reform ausscheidet. Es stehen allerdings zwei Wege offen, auf denen durch (etwas kompliziertere) Selbstbehaltskonstruktionen die hohe Konjunkturanfälligkeit gemildert werden kann.

1. Mehrjähriger Selbstbehalt

Wird die Selbstbehaltquote nicht zu hoch gewählt und werden die mit der Selbstbehaltquote multiplizierten Mehreinnahmen einer festgeschriebenen Zahl vergangener Jahre ebenfalls „beiseite gestellt“, können konjunkturelle Effekte auf das gesamte Selbstbehaltsaufkommen wenn auch nicht beseitigt, so doch zumindest geglättet werden, und die langfristige Komponente kommt – *unter bestimmten Bedingungen* – vergleichsweise stärker zum Tragen. Staatliche Maßnahmen, die zu einer nachhaltigen Steigerung des Steueraufkommens geführt haben, werden zudem nicht nur ein einziges Mal durch den Selbstbehalt „belohnt“.

Das jeweils aktuelle Aufkommen eines einzelnen Landes aus dem Selbstbehalt (SB-A) berechnet sich hier als:

$$\begin{aligned}
 [3] \quad SB-A_{t0} = & (St-Einn. \text{ vor } USt-Vert_{t0} - St-Einn. \text{ vor } USt-Vert_{t-1}) \cdot SB-Quote \\
 & + (St-Einn. \text{ vor } USt-Vert_{t-1} - St-Einn. \text{ vor } USt-Vert_{t-2}) \cdot SB-Quote \\
 & + \dots \\
 & + (St-Einn. \text{ vor } USt-Vert_{t(x+1)} - St-Einn. \text{ vor } USt-Vert_{tx}) \cdot SB-Quote
 \end{aligned}$$

¹⁵ Die Länderanteile an den betroffenen Gemeinschaftsteuern wurden mit dem aktuellen Anteilsquoten angesetzt wurden, um den Einfluss von Systemkorrekturen zu minimieren. Die „kleineren“ Landessteuern und steuerähnlichen Abgaben (Spielbankabgabe etc.) sind nicht mit erfasst – ihr Einfluss auf die dargestellte Entwicklung ist minimal. Das Jahr 1991 weist vereinigungsbedingte Sondereinflüsse aus. Siehe auch Abbildung 1.

¹⁶ Welche Rolle konjunkturelle und ggf. steuerpolitische Faktoren für die Merklichkeit zu etablierender Anreize bei den verschiedenen LFA-Reformoptionen genau spielen, kann allerdings nur durch umfangreiche, dynamische LFA-Simulationen geklärt werden.

Die Leistungsfähigkeit dieser Selbstbehaltsoption wurde mit einem vereinfachten, dynamischen Steuereinnahmemodell getestet.¹⁷ Angenommen werden fünf gleich große Länder, die mit gleich hohen Steuereinnahmen „starten“. Die jährlichen Mehreinnahmen setzen sich zusammen aus konjunkturell verursachten Einnahmen und solchen Einnahmen, die annahmegemäß durch die jeweils eigenen Anstrengungen zur Pflege der Steuerquellen entstehen. Die konjunkturellen Mehreinnahmen sind für alle Länder gleich hoch und schwanken in einem regelmäßigen Konjunkturzyklus von sechs Jahren. Das Modell läuft dreißig Jahre.

Die vollkommene Glättung der modellhaft regelmäßigen Konjunkteinflüsse im Selbstbehalt gelingt, wenn die Mehreinnahmen genau so vieler Jahre zum Selbstbehalt herangezogen werden, wie der Konjunkturzyklus lang ist (hier also sechs Jahre inklusive des aktuellen Jahres).¹⁸ Weicht die Zahl der einbezogenen Jahre nur um plus oder minus eins von der Zykluslänge ab, so kommt es zwar noch zu einer relativen Dämpfung der konjunkturellen Effekte im Vergleich zum „unterjährigen“ Selbstbehalt, das Selbstbehaltsaufkommen schwankt aber schon wieder merklich – wenn auch nicht unbedingt zykluskonform.

Für die Mehreinnahmen aus „guter“ Standortpolitik werden verschiedenen Annahmen getestet:

- (1) Zufallsverteilung im selben Wertebereich,
- (2) Zufallsverteilung in nach Land unterschiedlichen Wertebereichen, d. h. schwankende, aber langfristig erkennbare Unterschiede zwischen den Qualitäten der Standortpolitiken der einzelnen Länder,
- (3) gezielte Verteilung mit regelmäßig unterschiedlichen Qualitäten der Standortpolitiken der einzelnen Länder und
- (4) gezielte Verteilung mit regelmäßig unterschiedlichen Qualitäten der Standortpolitiken und mit einem Wechsel der „Qualitätsrangfolge“ zwischen den Ländern im Zeitablauf.

Ob es mit der „mehrjährigen“ Selbstbehaltsoption gelingt, die verschiedenen Länder für ihre Standortpolitik adäquat zu belohnen, wird anhand der primären Mehreinnahmen im Verlaufe eines Konjunkturzyklus im Vergleich mit dem Selbstbehaltsaufkommen im Verlauf dieses Zyklus bewertet. Kommt es zwischen den Ländern zu keinen Rangfolgeverschiebungen von der Primäreinnahmen-Kennzahl zu der Selbstbehalt-Kennzahl, so erfüllt der „mehrjährige“ Selbstbehalt seinen Zweck. (Getestet werden die vier Varianten mit der optimistischen *ceteris-paribus*-Prämisse, dass die exakte Konjunkturglättung erreicht wird.)

- (1) Bei zufallsverteilten Mehreinnahmen aus Steuerquellenpflege im selben Wertebereich kann es zu größeren Rangverschiebungen kommen. Der mehrjährige Selbstbehalt wäre in diesem Fall nicht geeignet, seinen Zweck zu erreichen. Allerdings ist hier die Modellannahme auch eine extreme: Die Mehreinnahmen aus der Standortpolitik schwanken zwischen den Ländern erratisch, langfristige Qualitätsunterschiede sind nicht erkennbar. Wäre dies realiter der Fall, würde sich die Etablierung von Anreizen zur Pflege der Steuerquellen gar nicht erst lohnen.
- (2) Im Gegensatz dazu dürften standortpolitisch generierte Mehreinnahmen, die in nicht-identischen Zufallsbereichen schwanken und damit zwischen den Ländern langfristige Unter-

¹⁷ Das aber zu umfangreich ist, um hier mehr als in seinen Ergebnissen dargestellt zu werden.

¹⁸ Von Inflationseffekten wird hier abgesehen.

schiede der Standortpolitiken darstellen, eine recht realistische Annahme sein. Auch hier kann es Rangverschiebungen zwischen Primäraufkommen und Selbstbehaltsaufkommen geben. Diese sind um so seltener, je weniger stark die länderspezifischen Zufallsbereiche einander überlappen. M. a. W. je mehr es zu einer – z. B. anreiz- und wettbewerbsbedingten – Annäherung der Qualitäten der Standortpolitiken zwischen den Ländern kommt, desto weniger ist der mehrjährige Selbstbehalt geeignet, zielgenaue Anreize zu weiteren standortpolitischen Bemühungen zu vermitteln.

- (3) Bei Mehreinnahmen aus Steuerquellenpflege, die völlig regelmäßig und ohne Überlappungen zwischen den Ländern differieren, erfüllt der mehrjährige Selbstbehalt seine Zweck, denn es kann zu keinen Rangverschiebungen zwischen Eingangs- und Ausgangskennzahl kommen. Diese Annahme ist allerdings ähnlich unrealistisch wie die der Variante (1), insbesondere weil schon per Definition ausgeschlossen ist, dass ein Land ein anderes standortpolitisch „überholt“ – ein Ergebnis zu dem der Selbstbehalt eigentlich anreizen soll.
- (4) Wird ein solches „Überholen“ in den Modellannahmen erlaubt, kann der mehrjährige Selbstbehalt noch bedingt die richtigen Anreize vermitteln. Durch seine Konstruktion schlägt sich ein solcher Wechsel in der Primärrangfolge zum Teil erst Jahre später auch in einem Rangfolgewechsel in den Selbstbehaltsaufkommen nieder. Wiederum gilt: Je schärfer der standortpolitische Wettbewerb zwischen den Ländern und je mehr Länder, desto häufiger wird es zu Rangfolgeverschiebungen in den primären Einnahmegrößen kommen. Ab einer gewissen Wechselhäufigkeit kann der „nachhängende“ Selbstbehalt wegen dieser *time-lag*-Problematik keine adäquaten Anreize mehr vermitteln.

Insgesamt betrachtet, sind die theoretischen Anforderungen an einen funktionierenden „mehrjährigen“ Selbstbehalt wohl zu groß, um ihn als realistische Reformoption zur Anreizverbesserung im Länderfinanzausgleich zu kennzeichnen. In der Realität wird es nicht gelingen, die richtige Länge der Konjunkturzyklen im voraus zu erraten. Auch die Bedingungen, unter denen der Selbstbehalt die standortpolitisch generierten Mehreinnahmen richtig wiedergibt und damit grundsätzlich geeignet ist, diese zu „belohnen“, sind in der Realität wohl kaum anzutreffen.

2. Ranking-Selbstbehalt

Die Probleme der ersten Alternative können mit einer stärker wettbewerbsorientierten, auf horizontalem Ländervergleich beruhenden Selbstbehaltskonstruktion umgangen werden. Auch gelingt mit dem hier „Ranking-Selbstbehalt“ genannten Instrument die Eliminierung makroökonomischer und steuerpolitischer Effekte, die alle Länder gleichermaßen betreffen.

Technisch recht unaufwendig kann dies – in grober Annäherung – erreicht werden, indem als Bemessungsgrundlage des Selbstbehalts *nicht* die *gesamten* Mehreinnahmen¹⁹ eines Landes gegenüber dem Vorjahr genutzt werden, sondern nur derjenige Anteil der Mehreinnahmen, der die Mehreinnahmen des (in dieser Hinsicht) schwächsten Landes überschreitet. Das Land, dessen Einnahmen am wenigsten stark steigen, erzielt keinen Selbstbehaltsaufkommen erzielt. Im Folgenden wird der Ranking-Selbstbehalt zudem als eine Selbsthalt nur für *Mehreinnahmen* betrachtet, d. h. Länder mit

¹⁹ Wie oben gezeigt, sollten hier „Mehreinnahmen“ im Sinne zusätzlicher Steuerkraft nach Steuererlegung und vor Umsatzsteuerausgleich verstanden werden (siehe Abschnitt B.3).

Mindereinnahmen werden aus dem Mechanismus ausgeschlossen (und erhalten selbstredend keine Zahlungen aus dem Selbstbehalt).

Wegen der unterschiedlichen Ländergrößen kann nicht nur mit den absoluten Einnahmedaten gearbeitet werden. Zur Eliminierung von Größeneffekten bietet sich eine endogene Maßgröße an: Die Mehreinnahmen des Landes x (in DM bzw. €) werden mit der Differenz von Einnahmensteigerung dieses Landes *in Prozentpunkten* und Einnahmensteigerung des schwächsten Landes (in %) multipliziert und durch die Einnahmensteigerung des Landes x (in %) dividiert. Damit erhält jedes Land als Selbstbehalt-Bemessungsgrundlage die Summe, die seinem *relativen* Vorsprung bei der Einnahmenerhöhung vor dem schwächsten Land entspricht.

Die optimale Selbstbehaltquote (den Tarif) zu bestimmen, mit dem die Bemessungsgrundlage multipliziert wird, um zum Selbstbehaltsaufkommen zu gelangen, ist eine Frage, die nur empirisch beantwortet werden kann. Je stärker das Einnahmenwachstum zwischen den Ländern konvergiert, desto kleiner fällt die Bemessungsgrundlage aus, und desto höher müsste mithin die Selbstbehaltquote festgelegt sein, um noch einen merklichen fiskalischen Anreiz vermitteln zu können.

In Abbildung 3 sind die Veränderungsrate der Länder-Steuerkraft *nach* Steuerzerlegung und *vor* Umsatzsteuerausgleich von 1997 auf 1998 den Bemessungsgrundlagen des eines Ranking-Selbstbehalt gegenübergestellt, der auf deren Basis nach dem vorgeschlagenen Verfahren berechnet wird. Im dargestellten Fall werden nur *Mehreinnahmen* im Selbstbehalt berücksichtigt. Demnach wurden die 1998er Mehreinnahmen des Saarlandes gegenüber 1997 (+ 0,63%) als Basis der Berechnung herangezogen, nicht die Mindereinnahmen Bremens (- 21,42%).²⁰

²⁰ Die Steuerkraft Bremens ist von 1997 auf 1998 aus zwei Gründen so drastisch gesunken: Zum einen gingen die Körperschaftsteueranteile (inkl. Zerlegungsanteil und Erstattung) von DM 615,9 Mio. auf DM 8,0 Mio. zurück. Zudem sanken die Einnahmen bei der Erbschaftsteuer sehr stark von DM +139,2 Mio. auf DM -32,6 Mio. (Zahlen nach StBA, Jahrbuch 1999, und BVerG, 2 BvF 2/98 v. 11.11.1999, <http://www.bverfg.de>.)

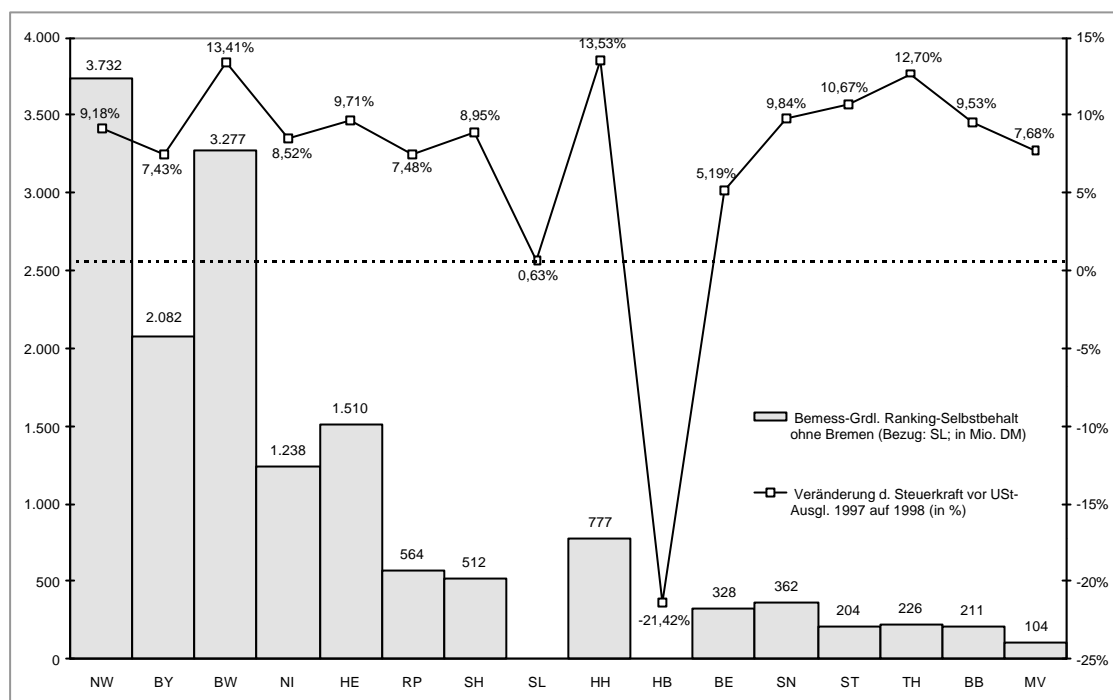


Abbildung 3: Bemessungsgrundlage eines Ranking-Selbstbehalts für die Steigerung der Steuerkraft vor Umsatzsteuerausgleich von 1997 auf 1998

Auf Grund der starken Diskrepanzen beim berücksichtigten Einnahmenwachstum von 0,63% (Saarland) bis 13,53% (Hamburg) resultieren für die vierzehn potentiellen „Empfänger“ recht erkleckliche Bemessungsgrundlagen für den Ranking-Selbstbehalt. Auch bei einer Selbstbehaltsquote von 50% dürften diese Summen noch ausreichen, um einen merklichen fiskalischen Anreiz zur bzw. eine „Belohnung“ für die erfolgreiche Pflege der eigenen Steuerquellen zu bieten.²¹

Es konnte hier allerdings nicht geprüft werden, ob die nur für 1997 und 1998 zur Verfügung stehenden Daten in dieser Hinsicht als repräsentativ oder zumindest „typisch“ gelten können. In Jahren, in das Einnahmenwachstum zwischen den Länder konvergiert, könnte sich eine Selbstbehaltsquote von 50% auch als zu niedrig herausstellen, um eine Aufkommen zu gewährleisten, das die unter Anreizgesichtspunkten wichtige „Merklichkeitsschwelle“ überschreitet.

Die Vorteile des skizzierten Ranking-Selbstbehalts im Überblick:

Der Einfluss nationaler makroökonomisch und steuerpolitisch verursachten Einnahmenvariationen auf den Selbstbehalt wird zwar nicht eliminiert, jedoch insofern gemildert, als alle Einflüsse, die auch für das „schwächste“ Land zutreffen, mit dessen Mehreinnahmen *nicht* im Selbstbehalt berücksichtigt werden.

Für alle vier oben in Abschnitt F.1 diskutierten Varianten der Addition standortpolitisch bedingter Mehreinnahmen zu den konjunkturell bedingten Mehreinnahmen ist die Länder-Rangfolge von Primäreinnahmen-Kennzahl zu Selbstbehalts-Kennzahl sichergestellt – die standortpolitisch erfolgreichsten Länder erhalten auch das relativ höchste Selbstbehaltsaufkommen.

²¹ Zu berücksichtigen ist allerdings, dass das Selbstbehaltsaufkommen *nicht* in die Berechnung des Umsatzsteuerausgleichs, des Länderfinanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen eingeht. Je nach Verteilung der relativ hohen und relativ niedrigen Mehreinnahmen zwischen den finanzstarken und -schwachen Ländern werden die Netto-Umverteilungseffekte nach LFA und BEZ von den dargestellten Werten abweichen.

Bislang werden mit LFA-Kennziffern immer nur die Unterschiede zwischen „finanzstarken“ und „finanzschwachen“ Ländern gekennzeichnet. Neben den offensichtlichen fiskalischen Konnotationen haben diese Kennziffern auch einen nicht geringen psychologischen Effekt, der die markante „Frontenbildung“ in LFA-Fragen verschärft. In der Finanzkraft eines Landes kommen aber im wesentlichen Basiseffekte aus der *Vergangenheit* zum Tragen, die mit der den Erfolgen der aktuellen Standortpolitik nicht unbedingt korrelieren müssen (wie besonders im West-Ost-Vergleich offensichtlich wird).

Der Ranking-Selbstbehalt kann den Finanzkraftverhältnissen als eine zweite Kennziffer zur Seite treten, die die *aktuelle* Wachstumsdynamik eines Landes kennzeichnet. So wird Standortpolitik weniger an dem bewertet, was erreicht *wurde*, sondern an dem, was erreicht *wird*. Zeigt diese LFA-seitige Würdigung von Wachstumserfolgen ähnliche psychologische Wirkung wie das „Finanzkraft-Selbstverständnis“ kommt es zu einer unter dem Anreizgesichtspunkt sehr wünschenswerten Differenzierung der genannten „Frontenbildung“.

Wie eine solche Differenzierung aussehen kann, ist in Abbildung 3 illustriert. Hier wird die Finanzkraftreihenfolge vor Länderfinanzausgleich des Jahres 1998 mit der Rangfolge der Wachstumsquoten der Steuerkraftkennziffern vor Umsatzsteuerausgleich von 1997 auf 1998 konfrontiert. Alle vier möglichen Kombinationen der statischen Finanzkraftkennzahl und des dynamischen Steuerkraftindikators finden sich in für das Beispielsjahr:

- Hohe Finanzkraft und zugleich hohe Wachstumskraft (Baden-Württemberg, Hamburg);
- niedrige Finanzkraft und schwaches Steuerkraftwachstum (Berlin, Bremen);
- geringe Finanzkraft, aber gute Wachstumsdynamik (Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen);
- hohe Finanzkraft, aber relativ mäßiges bis schwaches Steuerkraftwachstum (Bayern, Hessen).

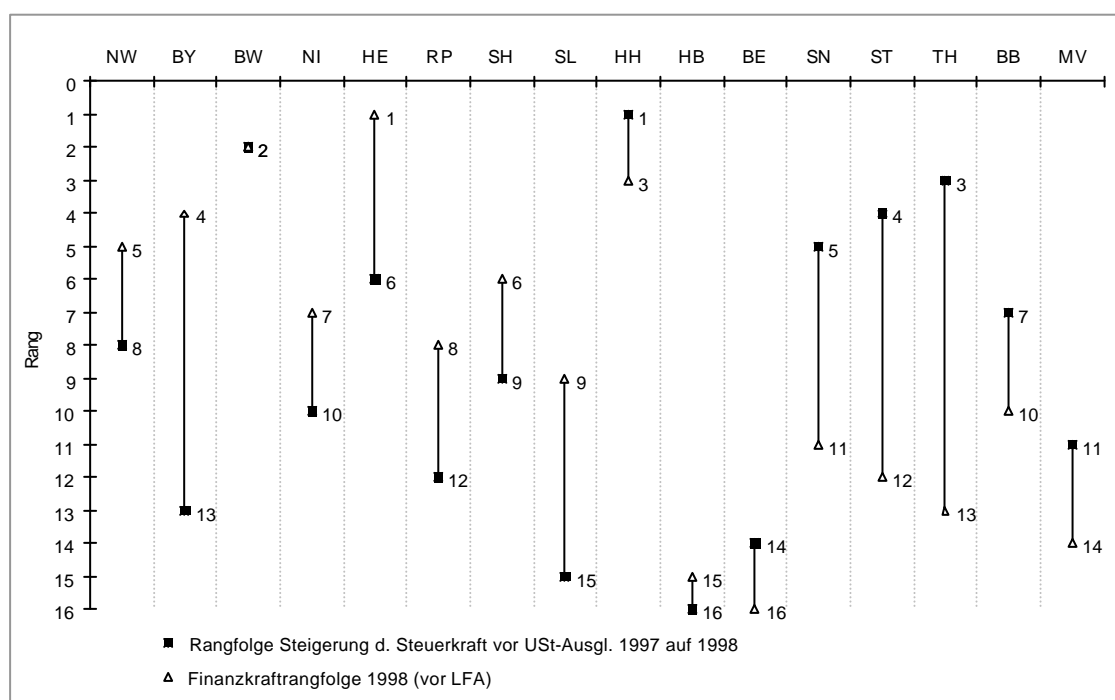


Abbildung 4: Rangfolgenvergleich: Finanzkraft versus Ranking-Selbstbehalt

Den genannten Vorteilen stehen einige Nachteile des Ranking-Selbstbehalts gegenüber:

Erfolgreiche Pflege der Steuerquellen wird niemals vollständig gewürdigt, denn im Umfang der Erfolge des „wachstumsschwächsten“ Landes werden diese der makroökonomischen und steuerpolitischen Einnahmensteigerung „zugeschlagen“. Die standortpolitischen Erfolge des Schwächsten werden durch den Ranking-Selbstbehalt negiert.

Das Selbstbehaltsaufkommen aller Länder hängt unmittelbar von den Erfolgen des wachstumsschwächsten Landes ab. Diese Interdependenz ist für ein Instrument, das autonome Erfolge auch autonom „belohnen“ soll, wenig wünschenswert. Je stärker die Wachstumspfade der Länder konvergieren, desto weniger Selbstbehaltsaufkommen verbleibt den einzelnen.

Zudem schafft diese Konstruktion für die Ländermehrheit ein unmittelbares fiskalisches Interesse daran, dass ein Land besonders weit hinter den anderen zurückbleibt – ein Umstand, der das Miteinander der Länder belasten könnte.

Schließlich schlagen sich im Ranking-Selbstbehalt unterjährige Schwankungen und singuläre Einnahmensituationen sehr deutlich nieder, wie oben am Bremer Beispiel deutlich geworden ist.

Doch auch angesichts der dargestellten Nachteile bleibt dieser „Ranking-Selbstbehalt“ die einzige Option, mit dem die Idee des Selbstbehalts in den Länderfinanzausgleich inkorporiert werden kann, so dass dem Gedanken der Anreizverbesserung – zumindest in Grenzen – praktisch Rechnung getragen wird.

G. Zusammenfassende Bewertung

Die Beurteilung des Selbstbehalts als Option, den Länderfinanzausgleich mit besseren Anreizen zur Pflege der eigenen Steuerquellen zu versehen, hängt stark von den Alternativen ab.

Wird der Selbstbehalt als Alternative zu einer anderen „großen“ LFA-Reform betrachtet, kann er nicht mithalten. Das LFA-Gesamtsystem hat schon in der Vergangenheit sehr darunter gelitten, dass – anstelle der Wahl der (unter gewandelten Bedingungen) jeweils besten Ziel-Mittel-Kombination – dem hergebrachten Systems jeweils kleinere oder größere Addenda angehängt wurden, die im Ergebnis das intransparente und streckenweise inkonsistente System der Gegenwart geschaffen haben. Diesem mit dem Selbstbehalt ein weiteres Element hinzuzugesellen, würde vorrangig eine weitere Verschlimmerung von Intransparenz und Inkonsistenz bewirken. Dies gilt (mit Einschränkungen) auch, wenn mit der Ausarbeitung des verfassungsgerichtlich geforderten Maßstäbegesetzes einige der „alten Zöpfe“ endgültig abgeschnitten werden müssen, und so (etwas) mehr Transparenz als im gegenwärtigen System geschaffen wird.

Das gilt darüber hinaus auch, wenn mit der geeigneten Selbstbehaltskonstruktion durchaus dem Teilziel der Anreizverbesserung gedient werden kann. Weil die anreizfeindlichen Umverteilungstechniken des LFA im Kern unangetastet bleiben würden, hängen die „Gesamtanreize“ immer noch weitgehend von der Stellung der einzelnen Länder im Hauptmechanismus ab. Eine ursachengerech-

te Beseitigung anreizfeindlicher Ausgleichstechniken bleibt hier die überlegene Strategie – wenn sie sich denn durchsetzen lässt.

Das verweist auf die andere Alternative, mit der der Selbstbehalt verglichen werden kann: Die „verfassungskonforme Minimalreform“, mit der zwar dem Auftrag des BVerfG-Urteils vom 11.11.1999 Genüge getan wird, die aber Umsatzsteuerausgleich und LFA-Tariffunktion im wesentlichen unangetastet lässt. Wie ist die Addition eines (Ranking-) Selbstbehalts zu dieser LFA-Variante zu werten?

Es wurde gezeigt, dass der „Charme der Einfachheit“ eines Selbstbehalts zwar verfliegt, wenn man nach einer konkreten Umsetzungsvariante sucht. Die bestmögliche Bemessungsgrundlage – Ländersteuerermehreinnahmen vor Umsatzsteuerverteilung – liegt nicht „vor“ dem horizontalen Finanzausgleich, sondern schon „halb darin“. Auch die Konstruktion als „Ranking-Selbstbehalt“, der als einziger Selbstbehalt der Anreizsteigerung auch tatsächlich dienen könnte, glänzt gewiss nicht durch ihre intuitive Einfachheit. Doch diese maßvolle „Umständlichkeit“ eines funktionierenden Selbstbehalts ändert nichts an der Bewertung, dass er auf jeden Fall „besser als nichts“ ist: Die „verfassungskonforme Minimalreform“ *mit* Selbstbehalt ist besser als eine solche Reform *ohne* Selbstbehalt.

Diese Einschätzung muss angesichts zweier offener Fragen vorläufig bleiben. Zum einen müsste noch empirisch geschätzt werden, ob bei der „schmalen“ Bemessungsgrundlage des Ranking-Selbstbehalts für die einzelnen Länder auch ein Selbstbehaltsaufkommen resultieren könnte, das hinreichend groß (d. h. merklich) ist, um fiskalische Anreize zur Pflege eigener Steuerquellen begründen zu können.

Die zweite offene Frage zielt auf einen möglichen Konflikt mit der zugrunde liegenden Verfassungsnorm, ist also außerökonomischer Natur. Jeder Selbstbehalt senkt die im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigende Steuer- und Finanzkraft der Länder: Der LFA wird nicht mehr auf Basis der *gesamten* Finanzkraft durchgeführt. Die offene Frage: Wie groß darf der durch den Selbstbehalt separierte Anteil der gesamten Finanzkraft sein, bevor es zu einem Verstoß gegen Art. 107 II S. 1 GG kommt? Oder schärfer: Ist es überhaupt mit dieser Verfassungsnorm zu vereinen, einen – wenn auch geringen – Anteil der Steuer- bzw. Finanzkraft nicht in den Finanzausgleich einzubeziehen?

Sollte eine Selbstbehaltskonstruktion mit dieser Verfassungsregel konfliktieren, kann zwar darauf verwiesen werden, dass Art. 107 GG in dieser Hinsicht gewiss nicht der „Ewigkeitsnorm“ des Art. 79 III GG unterliegt. Eine eventuelle primäre Verfassungswidrigkeit des Selbstbehalts wäre also kein gänzlich unüberwindliches Hindernis. Der Selbstbehalt ist hier allerdings durchweg als „kleine“ Reform diskutiert worden, die ohne Verfassungsänderung auskommen soll. Wenn die Bereitschaft (und die Mehrheit) zu Änderung der Finanzverfassung bestehen sollte, sollte dagegen auch einer „richtigen“ Reform des Länderfinanzausgleich wenig im Wege stehen. Der Selbstbehalt wäre dann nicht der beste Weg, der eingeschlagen werden kann.

Anhang

Tabelle 4: Abschöpfung autonomer Einnahmesteigerungen: Differenzen Selbstbehalt 25% und Reformmodelle A1 bis C6

| Lohnsteuer | | (in Tsd. DM) | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|--|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | | NW | BY | BW | NI | HE | RP | SH | SL | HH | HB | BE | SN | ST | TH | BB | MV | |
| Selbstbehalt 25% | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Bei jeweils autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um 1 Mio. DM verbleiben (c.p.): | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Land | Tatschl. Einn. nach LFA i.e.S., BEZ, FDE | 191 | 179 | 162 | 96 | 113 | 78 | 254 | 50 | 35 | 35 | 63 | 67 | 58 | 58 | 57 | 55 | |
| Gem. | Gemeindeeinnahmen | 135 | 137 | 133 | 135 | 122 | 130 | 129 | 134 | 85 | 90 | 127 | 142 | 139 | 142 | 136 | 143 | |
| Reformmodelle | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Differenz der Ergebnisse für die Modelle zum Selbstbehalt (für LFA 1997) (Bezug: Verbleibende Einnahmen bei autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um 1 Mio. DM c.p.) | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A1 / A2 | Land | Tatschl. Einn. nach LFA i.e.S., BEZ, FDE | +36 | +30 | +43 | +100 | +77 | +106 | -74 | +126 | +142 | +139 | +123 | +121 | +125 | +124 | +126 | +125 |
| | Gem. | Gemeindeeinnahmen | +15 | +13 | +17 | +15 | +28 | +20 | +21 | +16 | +65 | +60 | +23 | +8 | +11 | +8 | +14 | +7 |
| A3 / A4 | Land | Tatschl. Einn. nach LFA i.e.S., BEZ, FDE | +75 | +72 | +86 | +144 | +123 | +153 | -26 | +174 | +190 | +188 | +171 | +169 | +173 | +173 | +175 | +174 |
| | Gem. | Gemeindeeinnahmen | +15 | +13 | +17 | +15 | +28 | +20 | +21 | +16 | +65 | +60 | +23 | +8 | +11 | +8 | +14 | +7 |
| A5 / A6 | Land | Tatschl. Einn. nach LFA i.e.S., BEZ, FDE | -2 | -12 | -1 | +55 | +32 | +59 | -121 | +77 | +94 | +90 | +75 | +74 | +77 | +76 | +78 | +76 |
| | Gem. | Gemeindeeinnahmen | +15 | +13 | +17 | +15 | +28 | +20 | +21 | +16 | +65 | +60 | +23 | +8 | +11 | +8 | +14 | +7 |
| B1 / B2 | Land | Tatschl. Einn. nach LFA i.e.S., BEZ, FDE | +36 | +30 | +42 | +99 | +77 | +106 | -74 | +126 | +143 | +139 | +125 | +121 | +125 | +124 | +126 | +125 |
| | Gem. | Gemeindeeinnahmen | +15 | +13 | +17 | +15 | +28 | +20 | +21 | +16 | +65 | +60 | +23 | +8 | +11 | +8 | +14 | +7 |
| B3 / B4 | Land | Tatschl. Einn. nach LFA i.e.S., BEZ, FDE | +74 | +72 | +85 | +144 | +123 | +153 | -26 | +174 | +191 | +188 | +172 | +168 | +173 | +173 | +174 | +174 |
| | Gem. | Gemeindeeinnahmen | +15 | +13 | +17 | +15 | +28 | +20 | +21 | +16 | +65 | +60 | +23 | +8 | +11 | +8 | +14 | +7 |
| B5 / B6 | Land | Tatschl. Einn. nach LFA i.e.S., BEZ, FDE | -3 | -13 | -1 | +55 | +31 | +59 | -122 | +77 | +95 | +90 | +77 | +74 | +76 | +76 | +77 | +76 |
| | Gem. | Gemeindeeinnahmen | +15 | +13 | +17 | +15 | +28 | +20 | +21 | +16 | +65 | +60 | +23 | +8 | +11 | +8 | +14 | +7 |
| C1 / C2 | Land | Tatschl. Einn. nach LFA i.e.S., BEZ, FDE | +18 | +14 | +22 | +82 | +45 | +84 | -98 | +107 | +69 | +70 | +99 | +111 | +112 | +115 | +109 | +116 |
| | Gem. | Gemeindeeinnahmen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| C3 / C4 | Land | Tatschl. Einn. nach LFA i.e.S., BEZ, FDE | +52 | +53 | +60 | +122 | +81 | +124 | -57 | +150 | +96 | +99 | +139 | +156 | +157 | +161 | +153 | +163 |
| | Gem. | Gemeindeeinnahmen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| C5 / C6 | Land | Tatschl. Einn. nach LFA i.e.S., BEZ, FDE | -16 | -24 | -16 | +42 | +8 | +43 | -139 | +64 | +42 | +41 | +60 | +67 | +67 | +69 | +66 | +70 |
| | Gem. | Gemeindeeinnahmen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Landessteuern | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| (in Tsd. DM) | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Selbstbehalt 25% | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Bei jeweils autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um 1 Mio. DM verbleiben (c.p.): | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Land | Tatschl. Einn. nach LFA i.e.S., BEZ, FDE | 560 | 532 | 487 | 356 | 400 | 325 | 713 | 260 | 267 | 258 | 291 | 290 | 274 | 272 | 273 | 266 | |
| Reformmodelle | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Differenz der Ergebnisse für die Modelle zum Selbstbehalt (für LFA 1997) (Bezug: Verbleibende Einnahmen bei autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um 1 Mio. DM c.p.) | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A1 / A2 | Land | Tatschl. Einn. nach LFA i.e.S., BEZ, FDE | +45 | +37 | +71 | +186 | +131 | +194 | -202 | +241 | +238 | +240 | +230 | +237 | +242 | +243 | +243 | +245 |
| | Gem. | Gemeindeeinnahmen | +122 | +121 | +158 | +275 | +223 | +288 | -107 | +338 | +335 | +338 | +326 | +332 | +339 | +340 | +340 | +343 |
| A5 / A6 | Land | Tatschl. Einn. nach LFA i.e.S., BEZ, FDE | -32 | -48 | -15 | +96 | +40 | +100 | -298 | +143 | +141 | +142 | +134 | +143 | +146 | +146 | +146 | +147 |
| | Gem. | Gemeindeeinnahmen | +43 | +36 | +71 | +185 | +131 | +194 | -202 | +241 | +240 | +241 | +234 | +237 | +242 | +243 | +243 | +245 |
| B1 / B2 | Land | Tatschl. Einn. nach LFA i.e.S., BEZ, FDE | +121 | +120 | +157 | +275 | +222 | +288 | -107 | +338 | +336 | +339 | +329 | +332 | +339 | +340 | +340 | +343 |
| | Gem. | Gemeindeeinnahmen | -34 | -49 | -16 | +96 | +39 | +100 | -298 | +143 | +143 | +143 | +139 | +142 | +145 | +146 | +146 | +147 |
| C1 / C2 | Land | Tatschl. Einn. nach LFA i.e.S., BEZ, FDE | +42 | +35 | +70 | +185 | +130 | +193 | -203 | +241 | +241 | +241 | +236 | +237 | +242 | +243 | +242 | +245 |
| | Gem. | Gemeindeeinnahmen | +120 | +119 | +157 | +274 | +222 | +288 | -107 | +338 | +337 | +339 | +331 | +331 | +339 | +340 | +339 | +343 |
| C5 / C6 | Land | Tatschl. Einn. nach LFA i.e.S., BEZ, FDE | -35 | -50 | -17 | +95 | +39 | +99 | -298 | +143 | +145 | +144 | +142 | +142 | +145 | +146 | +146 | +147 |
| | Gem. | Gemeindeeinnahmen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Tabelle 5: Abschöpfung autonomer Einnahmesteigerungen: Differenzen Selbstbehalt 50% und Reformmodelle A1 bis C6

| Lohnsteuer | | (in Tsd. DM) | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|--|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|------|------|------|
| | | NW | BY | BW | NI | HE | RP | SH | SL | HH | HB | BE | SN | ST | TH | BB | MV |
| Selbstbehalt 50% | | Bei jeweils autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um 1 Mio. DM verbleiben (c.p.): | | | | | | | | | | | | | | | |
| Land | Tatschl. Einn. nach LFA i.e.S., BEZ, FDE | 256 | 248 | 233 | 192 | 191 | 175 | 292 | 160 | 104 | 108 | 162 | 179 | 170 | 173 | 166 | 172 |
| Gem. | Gemeindeeinnahmen | 135 | 137 | 133 | 135 | 122 | 130 | 129 | 134 | 85 | 90 | 127 | 142 | 139 | 142 | 136 | 143 |
| Reformmodelle | | Differenz der Ergebnisse für die Modelle zum Selbstbehalt (für LFA 1997) (Bezug: Verbleibende Einnahmen bei autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um 1 Mio. DM c.p.) | | | | | | | | | | | | | | | |
| A1 / A2 | Land | - 28 | - 39 | - 29 | + 4 | - 0 | + 9 | - 111 | + 16 | + 73 | + 66 | + 24 | + 10 | + 13 | + 10 | + 17 | + 9 |
| | Gem. | + 15 | + 13 | + 17 | + 15 | + 28 | + 20 | + 21 | + 16 | + 65 | + 60 | + 23 | + 8 | + 11 | + 8 | + 14 | + 7 |
| A3 / A4 | Land | + 10 | + 3 | + 15 | + 48 | + 45 | + 56 | - 64 | + 64 | + 121 | + 115 | + 72 | + 57 | + 62 | + 58 | + 66 | + 58 |
| | Gem. | + 15 | + 13 | + 17 | + 15 | + 28 | + 20 | + 21 | + 16 | + 65 | + 60 | + 23 | + 8 | + 11 | + 8 | + 14 | + 7 |
| A5 / A6 | Land | - 67 | - 81 | - 72 | - 41 | - 46 | - 38 | - 159 | - 33 | + 25 | + 17 | - 24 | - 37 | - 35 | - 39 | - 31 | - 40 |
| | Gem. | + 15 | + 13 | + 17 | + 15 | + 28 | + 20 | + 21 | + 16 | + 65 | + 60 | + 23 | + 8 | + 11 | + 8 | + 14 | + 7 |
| B1 / B2 | Land | - 29 | - 40 | - 29 | + 3 | - 1 | + 9 | - 111 | + 15 | + 74 | + 66 | + 26 | + 10 | + 13 | + 10 | + 17 | + 9 |
| | Gem. | + 15 | + 13 | + 17 | + 15 | + 28 | + 20 | + 21 | + 16 | + 65 | + 60 | + 23 | + 8 | + 11 | + 8 | + 14 | + 7 |
| B3 / B4 | Land | + 10 | + 3 | + 14 | + 48 | + 45 | + 56 | - 64 | + 64 | + 122 | + 115 | + 73 | + 57 | + 61 | + 58 | + 66 | + 58 |
| | Gem. | + 15 | + 13 | + 17 | + 15 | + 28 | + 20 | + 21 | + 16 | + 65 | + 60 | + 23 | + 8 | + 11 | + 8 | + 14 | + 7 |
| B5 / B6 | Land | - 67 | - 82 | - 72 | - 41 | - 47 | - 38 | - 159 | - 33 | + 26 | + 17 | - 22 | - 38 | - 35 | - 39 | - 31 | - 40 |
| | Gem. | + 15 | + 13 | + 17 | + 15 | + 28 | + 20 | + 21 | + 16 | + 65 | + 60 | + 23 | + 8 | + 11 | + 8 | + 14 | + 7 |
| C1 / C2 | Land | - 46 | - 55 | - 49 | - 14 | - 33 | - 14 | - 135 | - 3 | - 0 | - 3 | + 0 | - 0 | + 1 | + 1 | + 1 | - 0 |
| | Gem. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| C3 / C4 | Land | - 12 | - 16 | - 11 | + 26 | + 3 | + 27 | - 94 | + 40 | + 27 | + 26 | + 40 | + 44 | + 45 | + 46 | + 44 | + 46 |
| | Gem. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| C5 / C6 | Land | - 80 | - 93 | - 87 | - 54 | - 70 | - 54 | - 176 | - 47 | - 27 | - 32 | - 40 | - 45 | - 44 | - 45 | - 43 | - 46 |
| | Gem. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Landessteuern <th colspan="10">(in Tsd. DM)</th> <th colspan="5"></th> | | (in Tsd. DM) | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | NW | BY | BW | NI | HE | RP | SH | SL | HH | HB | BE | SN | ST | TH | BB | MV |
| Selbstbehalt 50% | | Bei jeweils autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um 1 Mio. DM verbleiben (c.p.): | | | | | | | | | | | | | | | |
| Land | Tatschl. Einn. nach LFA i.e.S., BEZ, FDE | 707 | 688 | 658 | 571 | 600 | 550 | 809 | 506 | 511 | 505 | 528 | 527 | 516 | 515 | 515 | 511 |
| Reformmodelle | | Differenz der Ergebnisse für die Modelle zum Selbstbehalt (für LFA 1997) (Bezug: Verbleibende Einnahmen bei autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um 1 Mio. DM c.p.) | | | | | | | | | | | | | | | |
| A1 / A2 | Land | - 102 | - 119 | - 100 | - 29 | - 69 | - 31 | - 298 | - 6 | - 7 | - 7 | - 7 | + 1 | + 0 | + 0 | + 0 | + 0 |
| A3 / A4 | Land | - 25 | - 35 | - 13 | + 61 | + 23 | + 63 | - 202 | + 92 | + 90 | + 91 | + 89 | + 95 | + 97 | + 97 | + 97 | + 98 |
| A5 / A6 | Land | - 179 | - 204 | - 186 | - 118 | - 160 | - 125 | - 393 | - 103 | - 103 | - 105 | - 102 | - 94 | - 96 | - 97 | - 96 | - 97 |
| B1 / B2 | Land | - 103 | - 120 | - 100 | - 29 | - 69 | - 31 | - 298 | - 6 | - 5 | - 7 | - 3 | + 0 | + 0 | + 0 | + 0 | + 0 |
| B3 / B4 | Land | - 26 | - 36 | - 14 | + 60 | + 22 | + 63 | - 203 | + 92 | + 92 | + 91 | + 92 | + 95 | + 97 | + 97 | + 97 | + 98 |
| B5 / B6 | Land | - 181 | - 205 | - 187 | - 119 | - 161 | - 125 | - 394 | - 103 | - 101 | - 104 | - 98 | - 94 | - 96 | - 97 | - 97 | - 98 |
| C1 / C2 | Land | - 104 | - 121 | - 101 | - 30 | - 70 | - 32 | - 298 | - 6 | - 3 | - 6 | + 0 | + 0 | + 0 | + 0 | + 0 | + 0 |
| C3 / C4 | Land | - 27 | - 37 | - 15 | + 60 | + 22 | + 62 | - 203 | + 92 | + 93 | + 92 | + 95 | + 95 | + 97 | + 97 | + 97 | + 98 |
| C5 / C6 | Land | - 182 | - 206 | - 188 | - 119 | - 161 | - 126 | - 394 | - 103 | - 99 | - 104 | - 94 | - 94 | - 97 | - 97 | - 97 | - 98 |