

Schulte, Hubert

Article — Published Version

Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen: Drei klassische Zahlerländer im Abwärtstrend?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schulte, Hubert (2015) : Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen: Drei klassische Zahlerländer im Abwärtstrend?, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 95, Iss. 7, pp. 476-481,
<http://dx.doi.org/10.1007/s10273-015-1850-7>

This Version is available at:
<http://hdl.handle.net/10419/172609>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Hubert Schulte*

Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen: drei klassische Zahlerländer im Abwärtstrend?

Die drei Länder gehörten lange Zeit zu den klassischen Zahlern im Länderfinanzausgleich. Mittlerweile hat sich ihre Finanzkraft und damit ihr Beitrag zum Länderfinanzausgleich drastisch verringert. Wie ist es dazu gekommen? Der Autor stellt dar, dass die wesentliche Ursache in der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts liegt: In den drei Ländern war das Wirtschaftswachstum von 2000 bis 2014 niedriger als im Durchschnitt der alten Länder. Überraschend ist, wie stark die im Finanzausgleich relevante Finanzkraft der Länder darüber hinaus Ausdruck steuertechnischer und steuerrechtlicher Entwicklungen ist.

Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen (NRW) waren über Jahrzehnte zusammen mit Baden-Württemberg die „klassischen“ Zahlerländer im Länderfinanzausgleich. Bayern kam erst in den 1990er Jahren hinzu. Als Bundestag und Bundesrat 2001 die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs für die Zeit ab 2005 beschlossen, war die Jahresabrechnung für 2000 bekannt:

- Hessen zahlte 2,7 Mrd. Euro in den Länderfinanzausgleich ein und war damit in absoluten Zahlen und je Einwohner mit Abstand der größte Zahler.
- Hamburg zahlte 556 Mio. Euro und stand damit in der Belastung je Einwohner an zweiter Stelle.
- Auch NRW hatte – trotz eines kontinuierlichen Rückgangs in den Vorjahren – noch rund 1,1 Mrd. Euro zu zahlen.

Zusammen entfielen auf Hamburg, Hessen und NRW 2000 rund 4,4 Mrd. Euro, d.h. mehr als die Hälfte des Gesamtvolumens des Länderfinanzausgleich von 8,3 Mrd.

* Kurzfassung eines Beitrags für das Jahrbuch für Öffentliche Finanzen 2015: H. Schulte: Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen: Drei klassische Zahlerländer im Abwärtstrend?, in: M. Junkernheinrich, S. Koriath, T. Lenk, H. Scheller, M. Woisin (Hrsg.): Jahrbuch für Öffentliche Finanzen 2015, sechstes Kapitel, S. 331-352.

Euro; die andere Hälfte erbrachten Bayern und Baden-Württemberg. In der Abrechnung für 2014 hat sich der hessische Zahlbetrag auf 1,75 Mrd. Euro verringert. Hamburg zahlte 2014 55 Mio. Euro, nachdem es 2013 sogar Empfängerland geworden war. NRW erhielt 2014 Zuweisungen von 897 Mio. Euro. Zusammengenommen, d.h. saldiert, erbrachten diese Länder damit noch rund 900 Mio. Euro. Sie trugen 2014 nur noch 10% des Ausgleichsvolumens gegenüber rund 50% im Jahr 2000.

Diese Daten erhellen auch den Hintergrund der aktuellen Diskussionen z.B. über die steigenden Zahlungen Bayerns im Länderfinanzausgleich. Die Ursachen liegen offenkundig nicht in gestiegenen Ansprüchen der Empfängerländer; die Ausgleichszuweisungen an diese Länder entwickelten sich im Vergleich zum Steueraufkommen sogar unterproportional. Es sind die dargestellten Veränderungen auf der Zahlerseite, die erhebliche Auswirkungen auf die Statik des gesamten Ausgleichssystems haben. Deshalb ist zu fragen: Wo liegen die Ursachen für den Abwärtstrend bei diesen drei Ländern? Gibt es Gemeinsamkeiten bei den Ursachen? Welche Folgerungen ergeben sich für die Zukunft?

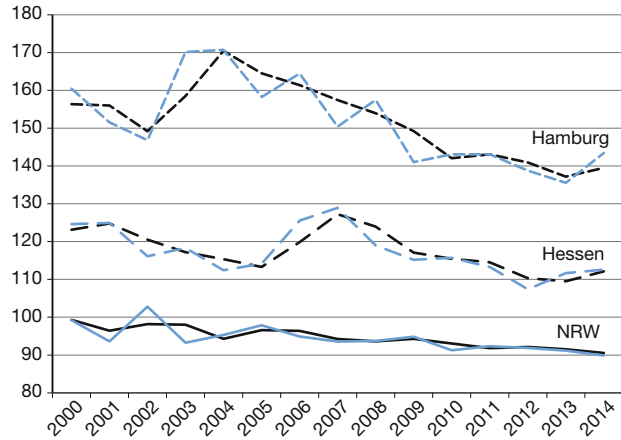
Absinken der relativen Steuerkraft

Die veränderte Position der drei Länder im Länderfinanzausgleich ist Ausdruck einer jeweils unterdurchschnittlichen Steuerentwicklung in diesen Ländern. Abbildung 1 zeigt, wie sich das Aufkommen der „Steuern der Länder“ je Einwohner – das ist die Ausgangsgröße für die Berechnung von Umsatzsteuerverteilung und Länderfinanzausgleich – seit 2000 verändert hat. Als geeigneter Vergleichsmaßstab wird dabei der Durchschnitt der alten Länder (ohne Berlin) herangezogen, weil das Steueraufkommen der neuen Länder gerade in der ersten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts noch von zahlreichen Son-

Hubert Schulte, Staatsrat a.D., war Mitarbeiter in den Verwaltungen des Bundes und mehrerer Länder, zuletzt als Staatssekretär bzw. Staatsrat in Berlin, Hamburg und Bremen.

Abbildung 1
Steueraufkommen¹ der Länder Hamburg, Hessen und NRW

Je Einwohner in % des Durchschnitts der alten Länder



schwarze Linien: gleitender Zwei-Jahresdurchschnitt
blaue Linien: jährliche Werte

¹ Steuern der Länder in der Abgrenzung des Länderfinanzausgleichs.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen: Jährliche Abrechnungen zum Finanzausgleich unter den Ländern für die Jahre 1999-2014, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/laenderfinanzausgleich.html; sowie Bundesministerium der Finanzen: Länderfinanzausgleich, Zusammenfassung der Abrechnungsergebnisse für die Jahre 1995-2004 sowie für die Jahre ab 2005; eigene Berechnungen.

dereffekten geprägt war.¹ Abbildung 1 verdeutlicht, dass die so definierte relative Steuerkraft vor Umsatzsteuer-Verteilung und Länderfinanzausgleich 2013/2014 im Vergleich zu 1999/2000² bei allen drei Ländern stark gesunken ist:

- bei Hamburg von 156% auf 139%,
- bei Hessen von 123% auf 111% und
- bei NRW von 99% auf 91%

des Durchschnitts der alten Länder.

Eine schon etwas verblüffende Parallellität: Von unterschiedlichen Niveaus ausgehend haben die drei Länder jeweils rund ein Zehntel ihrer relativen Steuerkraft verlo-

1 Darüber hinaus holen die neuen Länder – wenn auch sehr langsam – in ihrer Finanzkraft auf. Entsprechend reduziert sich der Finanzkraftvorsprung der alten Länder. Dieser „normale“ und erwünschte Prozess der Finanzkraftveränderung ist nicht Gegenstand dieser Untersuchung.
2 Wegen der starken jährlichen Schwankungen bei Steuereinnahmen und Finanzausgleich sind hier und im Folgenden jeweils 2-Jahres-Durchschnitte zugrunde gelegt.

Tabelle 1
Rechnerische jährliche Steuermindereinnahmen der Länder Hamburg, Hessen und NRW 2013/2014

Gegenüber dem Durchschnitt der alten Länder in Mio. Euro

	Hamburg	Hessen	NRW
Steuern der Länder	547	1243	2871
Gemeindesteuern	384	475	1561
Summe	931	1718	4432
in % der Finanzkraft	10,2	6,5	6,8
nach Länderfinanzausgleich/ Bundesergänzungszuweisungen	526	814	2287
in % der Finanzkraft	5,7	3,1	3,5

Berechnungsgrundlage: Durchschnittliche Steuereinnahmen je Einwohner 2013/2014 im Vergleich zu 1999/2000; Gemeindesteuern in Abgrenzung des Länderfinanzausgleichs zu 100%.

Quellen: siehe Abbildung 1.

ren. Der Verlauf ist durchaus unterschiedlich: Während die relative Steuerkraft in NRW seit 2001 kontinuierlich zurückging, gab es für Hamburg bis 2004 und für Hessen bis 2007 noch einmal einen Wiederanstieg; seitdem ist auch in diesen Ländern ein kontinuierlicher Abwärtstrend zu verzeichnen.

Um zu verdeutlichen, dass es sich dabei um beachtliche Beträge handelt, ist in der Tabelle 1 dargestellt, wie groß die rechnerischen Mindereinnahmen des jeweiligen Landes gegenüber der durchschnittlichen Entwicklung sind – und zwar einschließlich der Entwicklung bei den Gemeindesteuern.

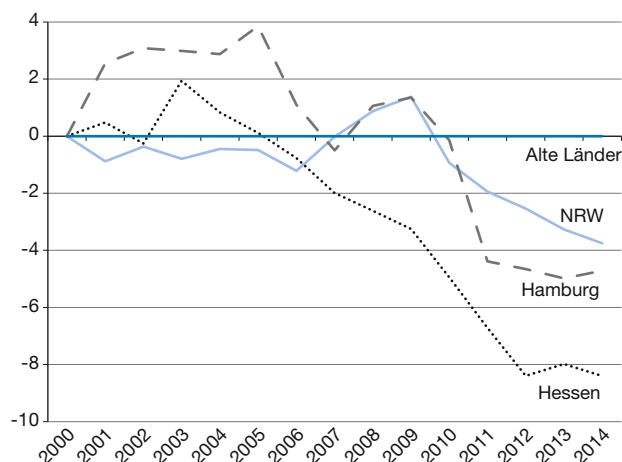
Hätte sich das Steueraufkommen der drei Länder so entwickelt wie im Durchschnitt der alten Länder, dann wäre das jährliche Steueraufkommen in Hamburg aktuell um 931 Mio. Euro, in Hessen um 1,7 Mrd. Euro und in NRW um 4,4 Mrd. Euro höher als dies tatsächlich der Fall ist. Das sind für Hamburg 10,2%, für Hessen 6,5% und für NRW 6,8% der Finanzkraft. Auch nach dem Finanzausgleich würde für die drei Länder jeweils noch etwa die Hälfte dieser Beträge als verfügbares Aufkommen verbleiben.

Geringeres Wirtschaftswachstum als Ursache geringerer Steuereinnahmen

Im Steueraufkommen spiegelt sich grundsätzlich die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes. Die Abbildung 2 zeigt dazu, dass das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in allen drei Ländern im Zeitraum von 2000 bis 2014 unter dem Durchschnitt der alten Länder lag. Sehr auffällig ist, dass sich die Abstände zum Durchschnitt bei

Abbildung 2 Wachstum des Bruttoinlandsprodukts in Hamburg, Hessen und NRW

Abweichungen der jährlichen Zuwachsraten vom Durchschnitt der alten Länder kumuliert in %



Quellen: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (VGR): Reihe 1, Länderergebnisse, Bd. 1, Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 2000-2014, Berechnungsstand November 2014/Februar 2015, Tabelle 1.1; eigene Berechnungen.

allen drei Ländern mit der Finanzkrise nach 2008 deutlich vergrößerten. NRW und Hamburg haben sich 2008/2009 zunächst sogar überdurchschnittlich entwickelt,³ entfernten sich danach aber deutlich vom Durchschnitt. Eine gewisse Stabilisierung erfolgte 2013 und 2014 bei Hessen und Hamburg.

Aufschlussreich ist dabei die Aufschlüsselung nach Wirtschaftszweigen: Infolge der Finanzkrise 2008/2009 verloren Hamburg und Hessen vor allem in den Dienstleistungsbereichen, die in der Wirtschaftsstruktur beider Länder besonderes Gewicht haben und überdurchschnittlich von den Folgen der Finanzkrise betroffen sind, z.B. bei den „Finanz- und Versicherungsdienstleistern“. In NRW ergibt sich der Wachstumsrückstand anders als in Hamburg und Hessen ausschließlich aus dem Verarbeitenden Gewerbe, während der Dienstleistungsbereich sich wie im Bundesdurchschnitt entwickelte.

In der Zusammenschau der Abbildungen 1 und 2 ist der Zusammenhang von Wirtschaftswachstum und Steueraufkommen deutlich erkennbar. Das gilt für die Tendenz, allerdings nicht unbedingt für die jeweilige Größenordnung: So sind die rechnerischen Mindereinnahmen in NRW, vor allem aber in Hamburg, prozentual höher als in

³ Tatsächlich ging das BIP in NRW und Hamburg 2009 ebenfalls zurück, aber weniger als im Durchschnitt der alten Länder.

Tabelle 2 Zuwachsraten der Einzelsteuern 2013/2014 gegenüber 1999/2000

in %

	Hamburg	Hessen	NRW	Alte Länder
Lohnsteuer nach Kindergeld und Zerlegung	16,6	6,1	9,6	18,3
Veranlagte Einkommensteuer	76,3	296,5	99,4	186,0
Zinsabschlag-/ Abgeltungsteuer	17,0	29,8	24,5	29,2
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	-16,6	1,7	-2,5	35,1
Körperschaftsteuer nach Zerlegung	-29,2	-25,1	-27,4	-18,9
Ländersteuern	35,7	38,9	22,1	30,8
Gemeindesteuern im Länderfinanzausgleich	34,2	39,9	33,7	48,3

Quelle: Bundesministerium der Finanzen: Jährliche Abrechnungen zum Finanzausgleich unter den Ländern für die Jahre 1999-2014, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/laenderfinanzausgleich.html; eigene Berechnungen.

Hessen, obwohl sich das Bruttoinlandsprodukt (BIP) in beiden Ländern günstiger als in Hessen entwickelt hat.⁴

Auswirkungen steuerrechtlicher und steuertechnischer Faktoren

Da das BIP nicht unmittelbar Gegenstand der Besteuerung ist und sehr unterschiedliche Einflussgrößen auf das Steueraufkommen wirken, ist eine Analyse der einzelnen Steuerarten erforderlich. In Tabelle 2 ist dargestellt, wie sich das im Finanzausgleich angesetzte Aufkommen der Einzelsteuern in den drei Ländern seit 1999/2000 im Vergleich zum Durchschnitt der alten Länder entwickelt hat. Dabei sind die Felder mit unterdurchschnittlichen Zuwachsraten blau unterlegt. Dadurch wird optisch deutlich, dass es sich nicht um ein Problem einzelner Steuerarten handelt, sondern dass sich das Steueraufkommen dieser Länder in der Breite unterdurchschnittlich entwickelt hat.

Eine wesentliche Erkenntnis aus der Analyse der Einzelsteuern ist, dass das Aufkommen der einzelnen Steuerarten von einer Mischung „technischer“ und wirtschaftsbezogener Faktoren bestimmt wird. So wird das Lohnsteueraufkommen vorweg z.B. um Kindergeldzahlungen

⁴ Das gilt auch, wenn die Entwicklung des absoluten Steueraufkommens ohne Berücksichtigung der unterschiedlichen Einwohnerentwicklung zugrunde gelegt wird.

und die Leistungen nach dem Altersvermögensgesetz erheblich gekürzt. Vom Aufkommen der Einkommensteuer werden z.B. die Eigenheimzulage und die Erstattungen aus Arbeitnehmerveranlagungen („Arbeitnehmererstattungen“) abgezogen.

Die Entwicklung dieser Abzugspositionen hat erhebliche Auswirkungen auf die Zuwachsraten des Steueraufkommens der verschiedenen Länder. Am Beispiel der Eigenheimzulage: Der stufenweise Abbau führt zu erheblichen Mehreinnahmen bei der veranlagten Einkommensteuer. Die Länder mit einem unterdurchschnittlichen Gewicht der Eigenheimzulage im Verhältnis zum Steueraufkommen können davon aber auch nur unterdurchschnittlich profitieren und erreichen damit eine geringere Zuwachsrate des Nettoaufkommens.

Der gleiche Effekt entsteht durch die sogenannten Arbeitnehmererstattungen, die bundesweit gegenüber 1999/2000 erheblich gesunken sind. Aus diesen beiden Faktoren lassen sich bei NRW rund 50%, bei Hamburg deutlich mehr als 50% des unterdurchschnittlichen Zuwachses der veranlagten Einkommensteuer erklären. Auch wenn sich das technisch anhört: Das Ergebnis ist eine dauerhafte Verschiebung der Finanzkraftrelationen und damit der Positionierung im Finanzausgleich.

Eine weitere Erklärung für den unterdurchschnittlichen Zuwachs in Hamburg ist auch die Einführung der Abgeltungsteuer im Jahr 2009. Die vorherige Regelung der Zinsabschlagsteuer führte dazu, dass Steuerpflichtige mit höheren persönlichen Steuersätzen im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung zusätzliche Steuern zu entrichten hatten. Dieses Steueraufkommen ist mit der Neuregelung entfallen. Regionen mit hohen Kapitaleinkünften und hohem Einkommen – wie Hamburg – sind davon besonders betroffen.

Bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag⁵ gibt es besonders auffällige Verschiebungen. Während das Aufkommen im Durchschnitt der alten Länder um 35,1% anstieg, stagnierte es in NRW und Hessen und sank in Hamburg deutlich unter das Niveau von 1999/2000. Demgegenüber hat sich das Aufkommen in Bayern mit +126,8% mehr als verdoppelt. Als Besonderheit dieser Steuer ist zu beachten, dass sie – anders als die Abgeltungsteuer auf Zinserträge und Veräußerungserlöse – nicht zwischen den Ländern nach dem Wohnsitz des Zahlungsempfängers zerlegt wird. Das Aufkommen bleibt im Sitzland der auszahlenden Stelle.

5 Kapitalertragsteuer ohne Abgeltungsteuer auf Zinseinkünfte und Veräußerungserlöse.

Obwohl das Aufkommen dieser Steuer insgesamt überschaubar ist: Allein durch diese Verschiebungen hat sich die Finanzkraft im Länderfinanzausgleich bei Bayern um 800 Mio. Euro erhöht und bei den drei Ländern um 1,3 Mrd. Euro verringert. Die Auswirkungen auf die Zahler- und Empfängerposition der einzelnen Länder sind dementsprechend erheblich. Die Größenordnung der Unterschiede deutet darauf hin, dass sich darin nicht nur Unterschiede im Zuwachs der Wirtschaftskraft widerspiegeln. Auch Organisations- und Zentralisierungsprozesse im Unternehmensbereich dürften eine Rolle spielen. Die in Einzeljahren oft sehr erratische Entwicklung dieser Steuer wirft für die Zukunft die Frage nach sachgerecht angepassten Verteilungsmaßstäben auf. Das gilt umso mehr, als durch die Anrechenbarkeit der Kapitalertragsteuer das Körperschaftsteueraufkommen anderer Länder gemindert werden kann.

Insgesamt haben die dargestellten steuertechnischen und steuerrechtlichen Faktoren ein überraschend großes Gewicht für Steueraufkommen und Finanzkraft im Länderfinanzausgleich. Entgegen der allgemeinen Einschätzung ist die Entwicklung der Wirtschaftskraft demnach nicht der alleinige Bestimmungsfaktor für die Position der einzelnen Länder im Finanzausgleich.

Spezifische wirtschaftsbezogene Faktoren

Neben der allgemeinen BIP-Entwicklung lassen sich als Ursache für die unterdurchschnittliche Steuerentwicklung auch einige spezifische wirtschaftsbezogene Faktoren identifizieren. In Hessen und NRW gab es eine spürbar unterdurchschnittliche Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter. Für Hessen gilt das insbesondere ab 2008.⁶ Hamburg hat bei Beschäftigung sowie Bruttolöhnen und -gehältern demgegenüber überdurchschnittliche Zuwächse. Für Hamburg zeigt die Einkommensteuerstatistik zwischen 2007 und 2010 eine besondere Schwäche bei den Einkünften aus Gewerbebetrieb gerade bei Steuerfällen mit Einkünften von mehr als 1 Mio. Euro.⁷

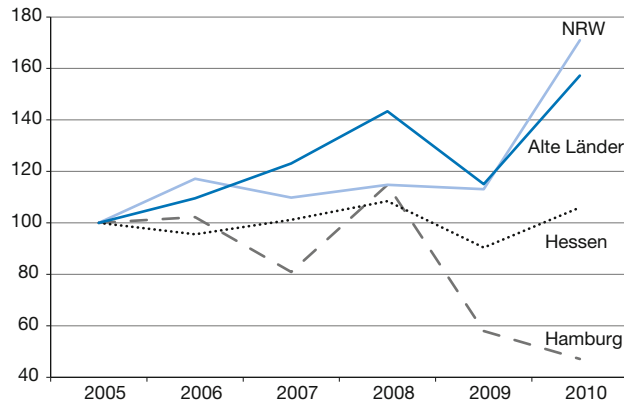
Die Körperschaftsteuer erbrachte in Hamburg und Hessen – jedenfalls in der Vergangenheit – einen überdurchschnittlichen Beitrag zum Steueraufkommen. Das jährliche Aufkommen dieser Steuer schwankt allerdings sehr stark; insofern lassen sich aus den kassenmäßigen

6 Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (VGR): Reihe 1, Länderergebnisse, Bd. 2, Arbeitnehmerentgelt, Bruttolöhne und -gehälter in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 2000-2014, Berechnungsstand November 2014/Februar 2015, Tabelle 2.1; eigene Berechnungen.

7 Statistisches Bundesamt: Fachserie 14, Reihe 7.1, Lohn- und Einkommensteuerstatistik (für die Jahre 2001, 2007 und 2010); sowie Angaben des Statistikamts Nord Hamburg Schleswig-Holstein für 2007 und 2010.

Abbildung 3
Gesamtbetrag der Einkünfte in der
Körperschaftsteuer

Index 2005 = 100



Quellen: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14, Reihe 7.2, Jährliche Körperschaftsteuerstatistik (für die Jahre 2005-2010), jeweils Tabelle 3.3; eigene Berechnungen.

Einnahmen längerfristige strukturelle Veränderungen nicht verlässlich erkennen. Daher sind im Folgenden die Ergebnisse der jährlichen Körperschaftsteuerstatistik zugrundegelegt,⁸ die die Verhältnisse für das jeweilige Veranlagungsjahr, unabhängig von den kassenmäßigen Zahlungen, erfasst. Nachteil dieser Statistik ist, dass sie erst mit drei bis vier Jahren Verzögerung vorliegt. Für den Zeitraum bis 2010 erlaubt sie aber eine gute Beurteilung der strukturellen Entwicklung der Körperschaftsteuer.

Abbildung 3 zeigt, wie sich in den drei Ländern der Gesamtbetrag der Einkünfte entwickelt hat; dies ist die Grundlage für die Ableitung der festzusetzenden Körperschaftsteuer. Auch hier fällt eine ungünstige Entwicklung bei Hamburg und Hessen auf – schon seit 2005, aber erst recht nach der Finanzkrise. In der längerfristigen Betrachtung lag der Durchschnitt der alten Länder in der Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer 2010 um rund 60% über dem Niveau von 2005; der Verlauf für NRW ist sogar etwas günstiger. Demgegenüber stagniert Hessen seit 2005 auf nahezu unverändertem Niveau und Hamburg erreichte nicht einmal die Hälfte des Ausgangsniveaus.

Die wesentliche Ursache ist offenbar die ungünstige Entwicklung der Wertschöpfung einiger Wirtschaftszweige, die in Hamburg und Hessen besonderes Gewicht haben: der Finanz- und Versicherungssektor, die Unternehmensdienstleister und der Verkehrsbereich. Hinzu kommt für

Hamburg der traditionell aufkommensprägende Bereich der Mineralölwirtschaft.⁹

Zukünftige Positionierung der drei Länder im Länderfinanzausgleich

Als Fazit ist festzuhalten: Neben NRW verzeichnen auch Hamburg und Hessen einen deutlich unterdurchschnittlichen Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts. Dies führte zu unterdurchschnittlichen Zuwächsen des Steueraufkommens. Im Einzelnen wird die Höhe des Aufkommens aber von einer Reihe spezifischer Faktoren beeinflusst. Diese sind zum einen wirtschaftlicher Natur wie z.B. die ungünstige Entwicklung der Bruttolohn- und -gehaltssumme in NRW und Hessen sowie nach der Finanzkrise bei bestimmten Branchen in Hessen und Hamburg. Von überraschend großer Bedeutung sind zum anderen auch steuertechnische und steuerrechtliche Regelungen wie die Gestaltung von Eigenheimzulage, Arbeitnehmerveranlagungen und Kapitalertragsteuer. Damit wird auch plausibel, weshalb sich die Steuereinnahmen in NRW, vor allem aber in Hamburg, trotz höheren BIP-Wachstums ungünstiger als in Hessen entwickelten.

Wie dauerhaft ist die Absenkung der Finanzkraft der drei Länder im Vergleich zum Durchschnitt der alten Länder? Lassen sich aus der Analyse der Ursachen Prognosen für die Zukunft ableiten? Bei den dargestellten steuerrechtlichen und steuerrechtlichen Faktoren stellt sich die Frage, ob damit ein neuer „Normalzustand“ erreicht ist. Das ist anscheinend der Fall: Es gibt keine Hinweise, dass diese Faktoren in den nächsten Jahren zu einer weiteren starken Abschwächung der Finanzkraft führen; so ist z.B. die Eigenheimzulage inzwischen weitestgehend abgebaut. Es gibt aber auch keinen Grund zu der Annahme, dass diese Verschiebungen nur vorübergehend sind. Auch wenn es sich um scheinbar „technische“ Veränderungen handelt, haben sie dauerhaft die Finanzkraftposition im Ländervergleich verändert.

Erhebliche und dauerhafte strukturelle Effekte haben auch die Verschiebungen bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag hin nach Bayern, die alle drei Länder in erheblichem Umfang treffen. Auch hier ist wenig wahrscheinlich, dass diese Effekte rückgängig gemacht werden können; erhebliche Schwankungen in Einzeljahren sind weiterhin zu erwarten.

⁸ Statistisches Bundesamt: Fachserie 14, Reihe 7.2, Jährliche Körperschaftsteuerstatistik (für die Jahre 2005-2010), jeweils Tabelle 3.3.

⁹ Der Hamburger Finanzsenator Tschentscher nennt in diesem Zusammenhang als Branchen die „Mineralöl-, Banken- und Versicherungswirtschaft“, vgl. Hamburgische Bürgerschaft: Plenarprotokoll der 80. Sitzung vom 26.2.2014, S. 6009.

Wenn die steuerrechtlichen und steuertechnischen Faktoren fortwirken, hängt die zukünftige Positionierung der drei Länder im Länderfinanzausgleich im Wesentlichen von der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung ab. Mittel- und langfristige Prognosen erwarten für Hamburg ein deutlich überdurchschnittliches Wachstum des Bruttoinlandsprodukts, für Hessen ein annähernd durchschnittliches und für NRW ein leicht bis spürbar unterdurchschnittliches Wachstum.¹⁰

Für NRW ergäbe sich daraus weiterhin ein unterdurchschnittlicher Zuwachs in der Breite der Steuereinnahmen. Wegen der Größe des Landes können schon kleine prozentuale Abweichungen im Steueraufkommen erhebliche Auswirkungen auf das Finanzausgleichssystem haben. Dämpfend wirkt dabei der erwartete Bevölkerungsrückgang, der die Steuerkraft je Einwohner erhöht. Insgesamt ist in der Tendenz eine weitere leichte Abschwächung der Finanzkraft mit einer Erhöhung der Zuweisungen aus dem Finanzausgleich zu erwarten. Ein anderer Verlauf könnte nur bei einer wesentlichen Änderung wirtschaftlicher Rahmendaten eintreten.

Hessen könnte sich vom prognostizierten BIP-Zuwachs her durchschnittlich entwickeln, d.h. die relative Steuerkraft und die damit verbundenen Zahlungsverpflichtungen würden auf dem gegenwärtigen Niveau bleiben – aber eben deutlich niedriger als z.B. im Jahr 2000.

Hamburgs Finanzkraft könnte wegen des überdurchschnittlichen Wirtschaftswachstums steigen. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass Hamburgs Steueraufkommen 2014 wegen erheblicher Sondereffekte bei der Körperschaftsteuer überzeichnet ist. Zudem wird nach allen Prognosen die Einwohnerzahl in Hamburg auch weiterhin überdurchschnittlich ansteigen. Das bedeutet, dass

¹⁰ Vgl. ifo-Institut Dresden: Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung 2010 bis 2030, Hamburg, Dresden 2012, S. 76 ff.; Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut: Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung bis 2030 in Bayern und Deutschland, Oktober 2013, S. 26; sowie Prognos: Wirtschaftsstandort NRW 2030, Januar 2015, S. 9.

Hamburg selbst bei einem überdurchschnittlichen Wirtschafts- und Steuerwachstum in seiner Finanzkraft pro Einwohner konstant bleiben könnte.

Kurz- und mittelfristig ist bei Hamburg und Hessen von besonderer Bedeutung, ob es sich bei dem Wachstumseinbruch nach der Finanzkrise um eine vorübergehende „Delle“ oder um einen längerfristig wirkenden Strukturbruch handelt. Der Aufholprozess hat sich bisher nur sehr langsam vollzogen. Hessen hat 2013, Hamburg 2014 wieder einen überdurchschnittlichen BIP-Zuwachs erreichen können. Für eine durchgreifende Veränderung und Verstärkung der Finanzkraft hat das aber noch nicht ausgereicht. Bei beiden Ländern sind die Probleme zum Beispiel im Finanzsektor noch nicht überwunden.¹¹ Darauf deuten auch die Beschäftigtenzahlen bei den Finanz- und Versicherungsdienstleistern hin, die sich in beiden Ländern bis in die jüngste Zeit unterdurchschnittlich entwickelten.¹²

Im Ergebnis bedeutet das: Ein Zurück zu den alten Finanzkraftpositionen kann es schon wegen der „technischen“ Faktoren und ihrer Auswirkungen auf das Steueraufkommen nicht geben. Auch die Prognosen zum langfristigen Wirtschaftswachstum sprechen für eine Verfestigung der derzeitigen Situation mit Hessen als – nur noch – drittgrößtem Zahlerland, Hamburg im Grenzbereich zwischen Zahlern und Empfängern und NRW als Empfängerland mit leicht steigenden Zuweisungen. Generell wird zudem deutlich: Die Position eines Landes im Finanzausgleich ist nicht allein Ausdruck seiner wirtschaftlichen Entwicklung und Leistungsfähigkeit, sondern wird darüber hinaus von einer Vielzahl steuertechnischer und steuerrechtlicher Faktoren bestimmt.

¹¹ In der hessischen Konjunkturprognose 2015 heißt es: „Der Bereich ‚Finanz- und Versicherungsdienstleister‘ steht auch in Hessen weiter unter Druck.“ Vgl. Hessisches Statistisches Landesamt: Konjunkturprognose Hessen 2015, Gemeinschaftsanalyse und -prognose der Konjunktur in Hessen, Wiesbaden, Dezember 2014, S. 46.

¹² Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen, Beschäftigung nach Ländern in wirtschaftsfachlicher Gliederung (WZ 2008), 2009–2014, Nürnberg (erscheint monatlich), jeweils Tabellen 1.2.1, 1.2.2, 1.2.5, 1.2.8 und 1.2.9.

Title: Hamburg, Hesse and North Rhine-Westphalia: Three Traditional “Payer Countries” in the Downside Trend

Abstract: *Over many years, the states of Hamburg, Hesse and North Rhine-Westphalia had to pay into the horizontal system of financial equalisation among the German federal states. In 2000 they combined to pay about 50 per cent of the adjustment payments to the fiscally weaker states. In 2014 this percentage diminished to ten per cent. As a consequence, Bavaria had to bear a greater part of the equalisation payments. The main reason for the lower levels of tax revenue and lower financial capacities in these three states is below-average economic growth compared with the average of the old federal states. The degree to which additional technical and legal effects have had a significant impact on tax revenue and financial capacity in the equalisation system is remarkable.*

JEL Classification: H71, H77, R11