

Mudrack, Tony

Article

Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs: Ein alternatives Prämienmodell

Schmollers Jahrbuch – Journal of Applied Social Science Studies. Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Provided in Cooperation with:

Duncker & Humblot, Berlin

Suggested Citation: Mudrack, Tony (2010) : Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs: Ein alternatives Prämienmodell, Schmollers Jahrbuch – Journal of Applied Social Science Studies. Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, ISSN 1865-5742, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 130, Iss. 1, pp. 43-69,
<https://doi.org/10.3790/schm.130.1.43>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/292287>

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.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs: Ein alternatives Prämienmodell*

Von Tony Mudrack

Abstract

The present paper introduces a simple alternative two-stage Premium Model to eliminate the distortionary and non-transparent deficits of the recent Premium Model in the federal financial equalization system in Germany. The premium amounts of the recent Premium Model directly influence the financial power within the federal financial equalization system. This method leads to downstream and non-transparent effects for the revenues of all German states as well as the Federal Government. The present paper proves by theoretical and empirical analyses of an alternative two-stage Premium Model the elimination of those effects and the higher transparency for the German states to calculate their own premium advantages.

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag untersucht ein alternatives zweistufiges Prämienmodell, das die gegenwärtigen Defizite des Prämienmodells im Länderfinanzausgleich (LFA) beseitigt. Die Prämienbeträge des derzeitigen Prämienmodells gehen als direkte Anrechnung auf die ausgleichsrelevante Finanzkraft des LFA ein, woraus verzerrende und intransparente Effekte auf die Steuereinnahmen aller deutschen Bundesländer und des Bundes resultieren. Dieser Beitrag prüft anhand theoretischer und empirischer Analysen eines alternativen zweistufigen Prämienmodells, inwieweit diese Defizite beseitigt und die Transparenz bei der Ermittlung der tatsächlichen Prämienvorteile erhöht werden kann. Die zweite Stufe des alternativen Prämienmodells dient der Beseitigung des Bestrafungscharakters der derzeitigen Prämienmodellierung für Länder mit unterdurchschnittlicher Steuerentwicklung und einer weiteren Förderung des Transparenzgedankens bei der Prämienermittlung.

JEL-Classification: H61, H71, H73, H77

Received: May 15, 2008

Accepted: January 9, 2009

* Für die kritische Durchsicht einschließlich wertvoller Hinweise danke ich zwei anonymen Gutachtern.

1. Einleitung

Durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 1999 wurde der Gesetzgeber beauftragt, über ein Maßstäbengesetz (MaßstG) eine Reform des Finanzausgleichsgesetz (FAG) auszuarbeiten.¹ Darauf aufbauend wurde in den für 2005 kodifizierten Länderfinanzausgleich (LFA) unter anderem das sogenannte Prämienmodell integriert, um den Bundesländern bei Erzielung von überdurchschnittlichen Pro-Kopf Mehreinnahmen bzw. unterdurchschnittlichen Pro-Kopf Mindereinnahmen einen höheren Eigenbehalt zu sichern.²

Doch bereits seit Beschluss des reformierten Finanzausgleichs im Rahmen des Solidarparaktfortführungsgesetzes (SFG) steht dieser unter massiver Kritik, da die Eigenbehalte weiterhin äußerst gering ausfallen. So konstatiert Fehr (2001), dass die Grenzbelastung in vielen Ländern nur unwesentlich sinken und in manchen Ländern sogar noch weiter steigen würde.³ Auch das Prämienmodell, das den Eigenbehalt erhöhen soll, wird hierbei kritisiert. Nach Fehr (2001) werden durch das Prämienmodell nur die Grenzbelastungen von Ländern mit überdurchschnittlichen Zuwächsen reduziert und eben nicht für alle Länder gleichermaßen.⁴

Gegenwärtig bietet allerdings nur das Prämienmodell die Möglichkeit, eine höhere Anreizkompatibilität zu realisieren und überdurchschnittliche Mehreinnahmen respektive unterdurchschnittliche Mindereinnahmen im Länderfinanzausgleich freizustellen und damit den Eigenbehalt zu stärken.⁵ Dieser positive Effekt des Prämienmodells ist – trotz der geringen quantitativen Auswirkungen – unstrittig.⁶

Ungeachtet dieses elementaren Vorteils birgt die Anrechnung der Prämien auf die ausgleichsrelevante Finanzkraft des Länderfinanzausgleichs im derzeitigen Prämienmodell vielerlei Verzerrungen und Fehlanreize, da die Finanzausgleichsmasse deutlich beeinflusst wird. Letztlich führen die hieraus resul-

¹ Vgl. BVerfG, 2 BvF 2/98 vom 11. 11. 1999, Absatz-Nr. (1 – 347).

² Vgl. § 3 MaßstG. Als Eigenbehalt stellt sich der Betrag dar, der den Ländern nach den Nivellierungsmechanismen des Länderfinanzausgleichs von den Einnahmen (Mehreinnahmen) verbleibt.

³ Die Grenzbelastung stellt im Gegensatz zum Eigenbehalt den Betrag dar, der von den erzielten Mehreinnahmen durch die Nivellierungsmechanismen des LFA verloren geht.

⁴ Dass dies jedoch nicht so eindeutig ist, wird in den folgenden theoretischen sowie empirischen Ausführungen noch bewiesen. Auch der Grenzbehalt von Bundesländern ohne Prämienanspruch profitiert aufgrund des Einflusses der erzielten Mehreinnahmen auf die Prämienhöhe der anderen Bundesländer.

⁵ Zur Vereinfachung wird künftig nur noch von überdurchschnittlichen Mehreinnahmen gesprochen, die bezüglich des Prämienanspruchs auch stellvertretend für unterdurchschnittliche Mindereinnahmen stehen.

⁶ Laut Lenk / Kaiser (2003, 48) fallen die quantitativen Auswirkungen der Prämien auf den Eigenbehalt bescheiden aus.

tierenden Effekte zu Undurchsichtigkeiten hinsichtlich der Erfüllung der Prämienvoraussetzungen, so dass eine zielgerichtete Steuerpolitik behindert wird. Die ursprüngliche Zielstellung des Prämienmodells – die Belohnung einer Steuerpolitik mit einer überdurchschnittlichen Einnahmenentwicklung – wird durch diese Anrechnungsform stark beschnitten.

Zusätzlich stellt sich die elementare Frage, warum durch die Reform des Finanzausgleichs nur eine marginal höhere Anreizorientierung realisiert werden konnte und das Prämienmodell diesen Umstand nur unwesentlich bessert – obgleich vielfältige Reformkonzepte mit deutlich höheren Anreizwirkungen existieren.⁷ Doch auch Fehr / Tröger (2003a, 400) gestehen ein:

„Im Wesentlichen war dies wohl darauf zurückzuführen, dass eine anreizorientierte Neugestaltung des Finanzausgleichs zu erheblichen horizontalen Umverteilungen zwischen den Ländern geführt hätte.“

Die hohen horizontalen Umverteilungen – insbesondere zum Nachteil der finanzschwachen Bundesländer – könnten daher auch zukünftig eine nachhaltige Reform des Länderfinanzausgleichs verhindern. So ist fraglich, inwieweit mit dem Auslaufen des Solidarpaktes nach dem Jahr 2019 ein Länderfinanzausgleich mit einer höheren Anreizkompatibilität und zugleich sinkenden Ausgleichsquoten umzusetzen ist.

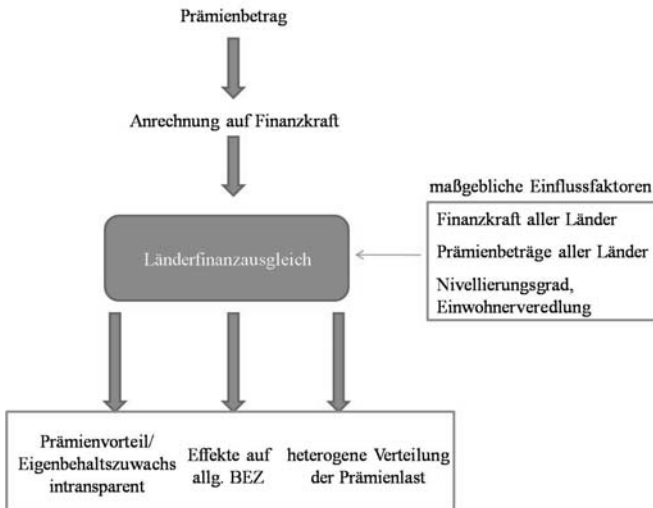
Insbesondere für die Zeit nach dem Jahr 2019 sollten rechtzeitig Regelungen und Reformoptionen gefunden werden, die den genannten Kritikpunkten Rechnung tragen. Hierbei ist es erforderlich, den Länderfinanzausgleich einschließlich des Prämienmodells transparenter und zugleich anreizwirksamer zu gestalten. Daher besteht das Ziel dieses Beitrags nicht in einem weiteren Reformvorschlag des LFA sondern vielmehr in einer Prüfung, inwieweit die elementaren Defizite des derzeitigen Prämienmodells durch eine in diesem Beitrag erörterte zweistufige Prämienalternative beseitigt werden können. So wird im anschließenden Kapitel daher nochmals kurz die Funktionsweise des derzeitigen Prämienmodells skizziert und zugleich auf die vielfältigen Defizite bei der Prämienberechnung verwiesen. Im dritten Kapitel erfolgt die detaillierte Vorstellung des zweistufigen alternativen Prämienmodells, das den genannten Defiziten Rechnung tragen soll. Das vierte und fünfte Kapitel umfassen eine kurze theoretische bzw. eine ausführliche empirische Würdigung der Prämienalternative (Stufe 1). Im Anschluss hieran erfolgt eine empirische Untersuchung der weiterführenden Prämienalternative (Stufe 2). Das siebte Kapitel beinhaltet eine kurze Zusammenfassung der gewonnenen Ergebnisse, die aufgrund der Vergleiche zwischen einer prämienfreien Modellierung, dem derzeitigen Prämienmodell sowie der Prämienalternative auf Stufe 1 bzw. Stufe 2 ermittelt werden konnten.

⁷ Konzepte besprechen bspw. der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001, 326 ff.) bzw. Fehr / Tröger (2003a, 400 ff.).

2. Das derzeitige Prämienmodell

2.1 Funktionsweise

Entsprechend der Vorgaben gemäß § 7 Abs. 3 FAG sieht das Prämienmodell eine Anrechnung von zwölf Prozent des überdurchschnittlichen Steuerwachstums bzw. zwölf Prozent des unterdurchschnittlichen Steuerrückgangs als Prämienbetrag auf die ausgleichsrelevante Finanzkraft des Finanzausgleichs vor. Abbildung 1 stellt die Funktionsweise des derzeitigen Prämienmodells als Anrechnung auf die ausgleichsrelevante Finanzkraft in einer kurzen Übersicht dar.



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 1: Funktionsweise des derzeitigen Prämienmodells

Dieses Vorgehen zur Anrechnung von Prämienbeträgen führt jedoch zu vielerlei Defiziten, die im Folgenden genauer dargelegt werden.

2.2 Defizite des derzeitigen Prämienmodells

Das derzeitige Prämienmodell basiert auf dem überdurchschnittlichen bzw. unterdurchschnittlichen Wachstum der länderspezifischen Steuereinnahmen. Diese direkte Abhängigkeit von der bundesweiten Einnahmenentwicklung führt zu einer großen Intransparenz hinsichtlich der Einschätzung, inwieweit erwirtschaftete Mehreinnahmen tatsächlich auch in einer Prämie resultieren. Zudem stehen durch die Anrechnung der Prämienbeträge auf die ausgleichsrelevante Finanzkraft die tatsächlichen quantitativen Prämienvorteile erst nach

den Nivellierungsmechanismen des Finanzausgleichs fest. Eine Aussage über den tatsächlichen Zugewinn gegenüber einer prämienfreien Situation ist daher erst nach den komplexen Ausgleichsvorgängen des LFA möglich (vgl. Lenk / Kaiser (2003, 18).

Daneben entstehen durch das derzeitige Prämienmodell womöglich Fehlreize für den Bund im Rahmen der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (§ 11 Abs. 2 FAG, ehemals Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen), da über die Prämienanrechnung Einfluss auf den bundesweiten Durchschnitt der Steuereinnahmen ausgeübt wird. So könnte der Bund geneigt sein, insbesondere Bundesländer bei der Erzielung von Mehreinnahmen zu unterstützen, durch die eine Reduzierung der allgemeinen BEZ ermöglicht wird.⁸

Ein weiterer gravierender Nachteil besteht in den bereits angesprochenen geringen quantitativen Auswirkungen des Prämienmodells. Trotz der Anrechnung des überdurchschnittlichen Steuerwachstums von zwölf Prozent verbleiben aufgrund der Integrierung der Prämienbeträge in den Finanzausgleich deutlich geringere Zugewinne in prämienberechtigten Bundesländern.

Zudem wird im derzeit praktizierten Prämienmodell bemängelt, dass auf der einen Seite prämienempfangende Länder in Abhängigkeit ihrer Leistungen entlohnt werden aber auf der anderen Seite keine ‚adäquate‘ Bestrafung für Bundesländer ohne Prämienanspruch existiert (vgl. Lenk / Kaiser (2003, 47). Durch die Integrierung der Prämienbeträge in die Finanzkraft des Finanzausgleichs werden die einzelnen Prämiengewinne durch alle Bundesländer aufgebracht. Damit verfügt ein Bundesland trotz Erfüllung der Prämienvoraussetzungen nur über einen Zugewinn nach Finanzausgleich, wenn die ausgleichsrelevante Finanzkraft stärker sinkt als die bundesweite Gesamtfinanzkraft. Die Prämienlast entfällt somit auf alle anderen Bundesländer, die diesem Kriterium nicht entsprechen. Allerdings besteht die Frage, inwieweit ein Bundesland für die Entwicklung der eigenen Steuereinnahmen verantwortlich gemacht und ‚adäquat‘ bestraft werden kann.

Wie bereits abzusehen, stellt sich auch die Einwohnerorientierung des bundesdeutschen Finanzausgleichssystems als problematisch dar. Der Finanzausgleich orientiert sich im Allgemeinen an dem bundesdeutschen Pro-Kopf Einnahmendurchschnitt als Nivellierungszielgröße und teilt somit bevölkerungsreiche Bundesländer deutlich höhere Einflüsse zu.⁹ Diese Länder bestimmen aufgrund ihrer Einwohnerstärke in erster Linie den gesamtdeutschen Pro-Kopf-Steuereinnahmendurchschnitt. Dadurch erzielen sie die höchsten Eigen-

⁸ Vgl. Lenk / Kaiser (2003, 44) sowie die empirischen Ausführungen in dieser Arbeit.

⁹ Mit einem Einwohneranteil von in etwa 22 Prozent ist Nordrhein-Westfalen das mit Abstand bevölkerungsreichste Bundesland. Anschließend folgen Bundesländer wie Bayern (15,1 Prozent), Baden-Württemberg (13,0 Prozent) sowie Hessen (7,4 Prozent) (Werte 2006).

behalte. Eine Erhöhung der Steuereinnahmen in diesen Ländern haben – durch die Einwohnerstärke bedingt – einen höheren Einfluss auf das gesamtdeutsche Einnahmenniveau. Dieser Effekt spiegelt sich ebenfalls im Prämienmodell wider, in dem das über- bzw. unterdurchschnittliche Steuerwachstum eines Landes maßgeblich von der Entwicklung in einwohnerstarken Bundesländern abhängig ist. So generieren bevölkerungsreiche Länder bei Prämienanspruch hohe Prämienbeträge, müssen aber im Gegensatz hierzu bei Verfehlen der Prämienvoraussetzungen auch einen hohen Anteil an den Prämien anderer Länder tragen (vgl. Lenk / Kaiser (2003 47). Diese Bevölkerungseffekte sind ein allgemeines Problem des bundesdeutschen Finanzausgleichssystems und wohl nur über eine homogene Neustrukturierung der Bundesländer befriedigend zu lösen.

Indes diskutieren Heinemann (2006a) sowie der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004), ob die originären Steuereinnahmen eines Landes der richtige Anknüpfungspunkt eines Prämienmodells sein können. So dient eher das Bruttoinlandsprodukt als Maßstab für die Leistungen einer Landesregierung, da dies am ehesten mit dem Wohlstand in dem jeweiligen Bundesland korreliert ist (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004, 541). Allerdings stellt sich die Frage, wie der Vergleich der einzelnen Bruttoinlandsprodukte zwischen den Ländern quantifiziert werden kann, um in ausreichender Weise in den Länderfinanzausgleich einzufließen.

3. Die Prämienalternative

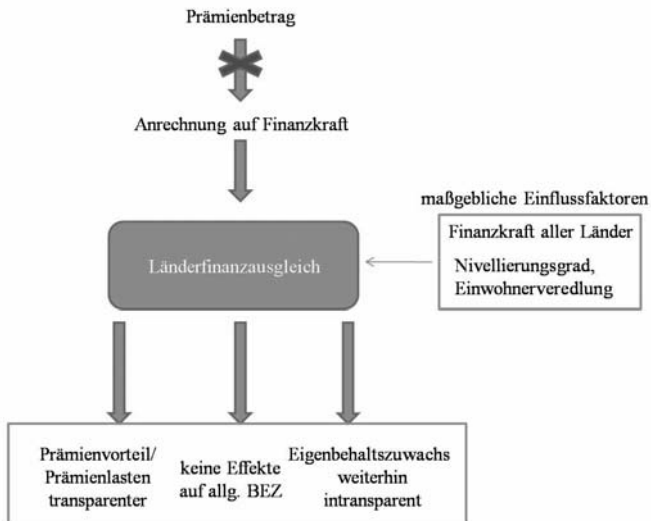
Vor dem Hintergrund der beschriebenen Rahmenbedingungen wird hier ein einfaches sowie leicht umzusetzendes alternatives Prämienmodell vorgestellt, das die Verzerrungen und Fehlanreize des bestehenden Modells beseitigt und zugleich eine entsprechende Transparenz für die Bundesländer bietet. Hierbei handelt es sich um folgende sechs Kerninhalte:

- Verringerung der Intransparenz bei der Ermittlung des Prämienanspruchs,
- Verringerung der Intransparenz bei der Berechnung des Prämienbetrages,
- Verbesserung der Anreizkompatibilität durch die Prämien,
- Förderung einer optimalen Steuerverwendung bzw. Investitionspolitik,
- Beseitigung der Anzeizeffekte für den Bund im Rahmen der allgemeinen BEZ,
- neutrale Verteilung / Beseitigung der Prämienlasten.

3.1 Stufe 1

Das hauptsächliche Manko des derzeitigen Prämienmodells besteht in der direkten Integrierung der Prämien als Anrechnungsbetrag auf die ausgleichsrelevante Finanzkraft des LFA. Hieraus resultieren vielerlei verzerrende Effekte. Daher sollten die Prämien in einem ersten Schritt nicht als zusätzliche Größe in den Länderfinanzausgleich einfließen. Die eigentliche Finanzkraft für den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne sollte in ihrer ursprünglichen Höhe beibehalten werden und die berechneten Prämien erst nach dem Länderfinanzausgleich aufaddiert bzw. abgezogen werden.

Um eine neutrale Verteilung der Prämienlasten für Länder mit unterdurchschnittlicher Entwicklung ihrer Steuereinnahmen zu realisieren, sollte die Prämienlast auch lediglich von diesen Ländern getragen werden. Die Allokation der Prämienlasten erfolgt – zur Wahrung der Neutralität – in identischer Pro-Kopf Höhe auf Bundesländer ohne Prämienanspruch. Dies gewährleistet eine konsequente Belohnung von prämienbeanspruchenden Ländern in Abhängigkeit ihres Steuerwachstums. In Abbildung 2 wird die Funktionsweise des alternativen Prämienmodells dargestellt, für das die Prämien direkt auf die Finanzkraft nach Finanzausgleich angerechnet werden, um die verzerrenden Strukturen der Nivellierung zu umgehen.



Prämienvorteil = 12 Prozent des überdurchschnittlichen Steuerwachstums.

Prämienlast = per capita Verteilung bei unterdurchschnittlichem Steuerwachstum.

Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 2: Funktionsweise des alternativen Prämienmodells (Stufe 1)

3.2 Stufe 2

Ein gravierender Makel des derzeitigen Prämienmodells kann auch durch das alternative Prämienmodell (Stufe 1) nicht beseitigt werden: Ob ein Land über Prämienansprüche verfügt, ist ausschließlich ex post zu ermitteln, da die Prämienvoraussetzungen direkt an die gesamtdeutsche Steuerentwicklung anknüpfen. Daher ist erst am Ende eines Fiskaljahres die Bestimmung der jeweiligen Prämienansprüche möglich.

Dies stellt ein strukturelles Problem der Prämienberechnung dar, da lediglich Gelder horizontal zwischen den Bundesländern verschoben werden. Somit müssen hinsichtlich der Prämien sowohl Verlierer als auch Gewinner existieren. Angesichts dieser Voraussetzungen stellt das Kriterium eines über- bzw. unterdurchschnittlichen Steuerwachstums auch einen richtigen Ansatzpunkt dar, um eine adäquate Trennung zwischen Prämiegebern und Prämienträgern zu ziehen. Daher existieren für die Landesregierungen keinerlei Garantien, die innovative Bemühungen in entsprechenden Prämien würdigen. Dies stellt einen länderinternen Wettbewerb dar, dessen Ergebnis nur nach der ‚Zielinie‘ – also ex post – zu ermitteln ist. Daraus ergeben sich Gefahren von ineffizienten Kurzschlussreaktionen der Landesregierungen, die kurzfristig noch darauf abzielen, in den Prämien Genuss zu kommen.

Um jedoch diese gravierende Intransparenz zu reduzieren, verbliebe lediglich die Möglichkeit, die Prämienfinanzierung auf eine länderexterne Quelle – wie beispielsweise auf den Bund – zu übertragen. Erst dann sind klarere Regelungen hinsichtlich der Prämiegebern zu realisieren, da die nachträgliche Trennung von Gewinnern und Verlierern entfiel.¹⁰

Diesem Vorschlag wird in Stufe 2 des alternativen Prämienmodells nachgegangen. In Stufe 2 werden die Prämienlasten nicht durch die Bundesländer selbst finanziert. Dies gewährleistet eine entsprechende Entlohnung aller Bundesländer, die eine Steigerung der länder eigenen Steuereinnahmen realisieren können. Damit entfällt die Bindung an die gesamtdeutsche Steuerentwicklung, die sich erst ex post offenbart. Bemühungen der Landesregierungen können somit generell belohnt werden. Allerdings sind auch Entwicklungen möglich, in der keines oder nur einige wenige Bundesländer einen Steuereinnahmewachstum erzielen. Aus diesem Grund sollte Stufe 2 des alternativen Prämienmodells in zwei Situationen unterteilt werden:¹¹

¹⁰ Die länderexterne Finanzierung der Prämien und etwaige Kompensationszahlungen durch die Länder sollen an dieser Stelle nicht näher besprochen werden, da die Analyse des alternativen Prämienmodells (Stufe 2) lediglich auf Optionen zur maximalen Erhöhung der Prämientransparenz abzielt.

¹¹ Die Betrachtung des Zeitraums 1998 bis 2006 offenbart, dass in drei der neun Jahre ein negatives gesamtdeutsches Steuerwachstum vorlag, so dass beide Fälle regelmäßig zur Anwendung kommen dürften.

1. Bei einem *positiven Wachstum* der gesamtdeutschen Steuereinnahmen werden alle Bundesländer belohnt, die ebenfalls über ein eigenes Steuerwachstum verfügen – unabhängig von dessen Höhe. Der Anrechnungsfaktor von bisher zwölf Prozent auf das überdurchschnittliche Wachstum müsste entsprechend der veränderten Voraussetzungen zur Prämienziehung angepasst werden.
2. Bei einem *negativen Wachstum* der gesamtdeutschen Steuereinnahmen werden nach Vorbild des derzeitigen Prämienmodells alle Bundesländer belohnt, die einen unterdurchschnittlichen Rückgang der ländereigenen Steuereinnahmen aufzeigen. Für diese unveränderte Konstellation kann der Anrechnungsfaktor von zwölf Prozent des unterdurchschnittlichen Steuer rückgangs erhalten bleiben.

Diese Maßnahmen erhöhen die Transparenz des Prämien systems immens, da unabhängig von der gesamtdeutschen Steuerentwicklung stets alle Bundesländer über Prämienansprüche verfügen, die eine Steigerung der eigenen Steuereinnahmen realisieren. Ferner lässt sich hieraus leicht der Eigenbehalt zuwachs gegenüber einer prämienfreien Situation ermitteln, der exakt dem Anrechnungsfaktor entspricht, da dieser nunmehr direkt an den lokalen Mehreinnahmen ansetzt und nicht mehr am überdurchschnittlichen Wachstum der Mehreinnahmen.

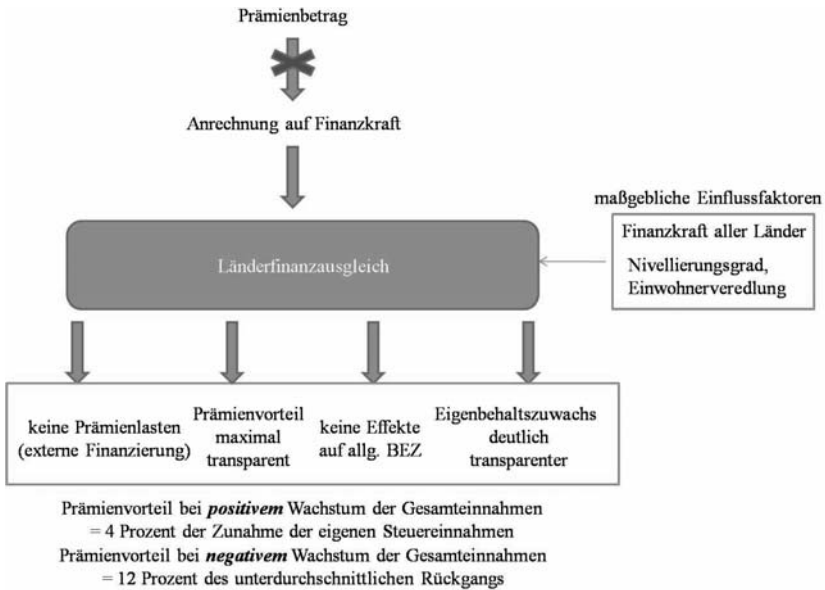
Zugleich bleibt gewährleistet, dass für den Fall eines allgemeinen Rückgangs der Steuereinnahmen immer noch zwischen einer über- und unterdurchschnittlichen länderspezifischen Verringerung der Einnahmen unterschieden wird. Eine innovative Steuerverwendung bzw. Investitionspolitik kann hierdurch unabhängig von der gesamtdeutschen Entwicklung stets prämiert werden.

In Abbildung 3 werden die Abläufe für das alternative Prämienmodell (Stufe 2) dargestellt. Im Sinne einer Transparenzzunahme werden die Prämienbeträge analog zu Stufe 1 nicht in die ausgleichsrelevante Finanzkraft integriert und erst nach Abschluss der Ausgleichsvorgänge auf die jeweiligen Bundesländer verteilt.

4. Theoretische Befunde – Stufe 1

Inwieweit bereits durch das alternative Prämienmodell (Stufe 1) im Rahmen einer Desintegration der Prämien aus der ausgleichsrelevanten Finanzkraft eine Zunahme der Transparenz erzielt werden kann, wird in den anschließenden theoretischen Ausführungen untersucht. Hierzu werden drei Finanzausgleichssysteme bezüglich der Prämienwirkungen auf die Finanzkraft nach LFA und den Eigenbehalt miteinander verglichen:

1. Hypothetischer Länderfinanzausgleich ohne Prämienmodell.
2. Tatsächlicher Länderfinanzausgleich mit derzeitigem Prämienmodell.



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 3: Funktionsweise des alternativen Prämienmodells (Stufe 2)

3. Hypothetischer Länderfinanzausgleich mit alternativem Prämienmodell (Stufe 1).

Hierbei wird unterstellt, dass die Prämien aus Vergleichszwecken für beide Prämienmodelle identisch sind. Da im Gegensatz zum derzeitigen Modell die Prämien im alternativen Modell (Stufe 1) jedoch ohne Umweg über den Finanzausgleich an die Bundesländer weitergegeben werden, fallen die Prämienvorteile nach LFA entsprechend höher aus. Zugleich werden die Prämien nach den Maßgaben des alternativen Prämienmodells (Stufe 1) nur von Bundesländern mit unterdurchschnittlichem Steuerwachstum getragen. Die einzelnen Entwicklungen lassen sich mit einer einfachen theoretischen Darstellung herleiten.

4.1 Herleitung der Finanzkraft nach LFA

Unterstellt wird in hier ein vereinfachter Länderfinanzausgleich ohne zusätzliche Umsatzsteuervorwegverteilung. Für die Prüfung der Prämienauswirkungen auf die Einnahmen spielt die Umsatzsteuervorwegverteilung keine Rolle, da der Prämieinfluss erst für den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne wirksam wird. Ferner bleiben die zusätzlichen Leistungen des Finanzausgleichs in Form der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (§ 11 Abs. 2 FAG) außen vor, da sie auf die maßgeblichen Schlussfolgerungen keinerlei Einflüsse

ausüben. Für die theoretische Abbildung des Länderfinanzausgleichs wird die auszugleichende Finanzkraft eines Landes j über den Ausdruck FK_j abgebildet, in der alle ausgleichsrelevanten Steuereinnahmen von j enthalten sind. Der im Finanzausgleichsgesetz (FAG) als Ausgleichsmesszahl bezeichnete Betrag, der sich bei identischer Pro-Kopf Verteilung der Steuereinnahmen auf die Bundesländer ergibt, wird über den Ausdruck $\sum_{i=1}^N FK_i \frac{n_j}{\sum_{i=1}^N n_i}$ dargestellt. Hierbei verkörpert n_j die Bevölkerungszahl des Landes j und entsprechend $\sum_{i=1}^N n_i$ die Bevölkerungssumme aller Bundesländer. Auf die Einbeziehung der Einwohnerveredlung wird aus Vereinfachungszwecken verzichtet. In Abhängigkeit der individuellen ausgleichsrelevanten Finanzkraft sowie der zugehörigen Ausgleichsmesszahl können die Bundesländer in zwei Gruppen unterteilt werden:

$$FK_j < \sum_{i=1}^N FK_i \frac{n_j}{\sum_{i=1}^N n_i} \rightarrow \text{anspruchsberechtigtes Nehmerland.}$$

$$FK_j > \sum_{i=1}^N FK_i \frac{n_j}{\sum_{i=1}^N n_i} \rightarrow \text{anspruchsbefriedigendes Geberland.}$$

Die horizontalen Transfers zwischen den Bundesländern erfolgen jedoch nicht nach dem Vorbild des bundesdeutschen Länderfinanzausgleichs über einen mehrstufigen Ausgleichstarif, sondern vereinfacht über einen linearen Ausgleichssatz

$$\alpha \quad \text{mit} \quad 0 < \alpha < 1.$$

Anhand der genannten Maßgaben setzt sich die Finanzkraft nach den Ausgleichsmechanismen (\widetilde{FK}_j) für eine prämienfreie Modellierung sowie den beiden Prämienmodellen stets aus zwei Komponenten zusammen – der ausgleichsrelevanten Finanzkraft FK_j und den horizontalen Transferleistungen zwischen den Ländern.

Prämienfreie Modellierung

Für eine prämienfreie Modellierung fließt für jedes Land die individuelle Finanzkraft FK_j in voller Höhe ein. Hierbei erfolgt ein horizontaler Ausgleich der Pro-Kopf Finanzkraft an das bundesdeutsche Pro-Kopf Finanzkraftniveau über den Ausgleichsfaktor α (zweite Komponente der Gleichung).

$$(1) \quad \widetilde{FK}_j = FK_j + \alpha \left(\sum_{i=1}^N FK_i \frac{n_j}{\sum_{i=1}^N n_i} - FK_j \right).$$

Derzeitiges Prämienmodell

- mit Prämienanspruch

Im derzeitigen Prämienmodell werden die Prämien für ein prämiensberechtigtes Bundesland direkt von der ausgleichsrelevanten Finanzkraft FK_j abgezogen. Damit erfolgt eine Bereinigung der ausgleichsrelevanten Finanzkraft des einzelnen Bundeslandes j . Gleichzeitig geht die Summe der Prämienbeträge aller empfangsberechtigten Bundesländer in die Bestimmung der Ausgleichsmesszahl

$\sum_{i=1}^N (FK_i - P_i) \frac{n_j}{\sum_{i=1}^N n_i}$ ein.

$$(2) \quad \widetilde{FK}_j = FK_j + \alpha \left(\sum_{i=1}^N (FK_i - P_i) \frac{n_j}{\sum_{i=1}^N n_i} - (FK_j - P_j) \right).$$

- ohne Prämienanspruch

Für ein Bundesland ohne Prämienanspruch geht die ausgleichsrelevante Finanzkraft FK_j weiterhin in ihrer bisherigen Höhe ein. Eine Bereinigung erfolgt

lediglich für die Ausgleichsmesszahl $\sum_{i=1}^N (FK_i - P_i) \frac{n_j}{\sum_{i=1}^N n_i}$, in der alle Länder mit Prämienanspruch Berücksichtigung finden.

$$(3) \quad \widetilde{FK}_j = FK_j + \alpha \left(\sum_{i=1}^N (FK_i - P_i) \frac{n_j}{\sum_{i=1}^N n_i} - FK_j \right).$$

Alternatives Prämienmodell (Stufe 1)

- mit Prämienanspruch

Die Vereinfachung des alternativen Prämienmodells wird bereits bei der Darstellung der Finanzkraft nach LFA (\widetilde{FK}_j) deutlich. Im Vergleich zur prämiensfreien Modellierung (1) wird der Prämienbetrag P_j nach den eigentlichen Ausgleichsvorgängen hinzugerechnet, so dass die Bundesländer ihren Prämienvorteil klar und einfach bestimmen können.

$$(4) \quad \widetilde{FK}_j = FK_j + \alpha \left(\sum_{i=1}^N FK_i \frac{n_j}{\sum_{i=1}^N n_i} - FK_j \right) + P_j.$$

- ohne Prämienanspruch

Auch die Berechnung der Prämienlasten ausschließlich für Bundesländer ohne Prämienanspruch erfolgt in klarer und gegliederter Form, da die Pro-Kopf-Kosten nur auf Bundesländer mit unterdurchschnittlichem Steuerwachs-

tum verteilt werden. Die Anzahl dieser Länder wird über den Ausdruck $N(P)$ abgebildet.

$$(5) \quad \widetilde{FK}_j = FK_j + \alpha \left(\sum_{i=1}^N FK_i \frac{n_j}{\sum_{i=1}^N n_i} - FK_j \right) - \sum_{i=1}^N P_i \frac{n_j}{\sum_{i=1}^{N(P)} n_i}.$$

Schlussfolgerung zur Finanzkraft nach LFA (\widetilde{FK}_j)

Ein Vergleich der Finanzkraft nach LFA dieser drei Modellierungen offenbart für *Bundesländer mit Prämienanspruch* drei grundlegende Schlussfolgerungen:

Für das alternative Prämienmodell (Stufe 1) wird für ein Bundesland mit Prämienanspruch im Vergleich zu einer prämienfreien Modellierung stets eine höhere Finanzkraft nach LFA erzielt.

$$\widetilde{FK}_j \text{ (prämienfrei)} < \widetilde{FK}_j \text{ (alternatives Modell)}$$

Für das derzeitige Prämienmodell kann trotz Prämienanspruches nicht unbedingt eine höhere Finanzkraft nach LFA gewährleistet werden.¹²

$$\widetilde{FK}_j \text{ (prämienfrei)} \lesssim \widetilde{FK}_j \text{ (derzeitiges Modell)}$$

Aufgrund der fehlenden Prämiennivellierung des derzeitigen Prämienmodells kann durch das alternative Prämienmodell (Stufe 1) stets eine höhere Finanzkraft nach LFA erzielt werden.

$$\widetilde{FK}_j \text{ (derzeitiges Modell)} < \widetilde{FK}_j \text{ (alternatives Modell)}$$

Für *Bundesländer ohne Prämienanspruch* ergibt sich dagegen ein klareres Bild:

Sowohl für das derzeitige als auch für das alternative Prämienmodell (Stufe 1) ergibt sich eine niedrigere Finanzkraft nach LFA, sofern die betreffenden Bundesländer über keinen Prämienanspruch verfügen. Die höchsten Kosten werden im alternativen Prämienmodell realisiert, da hier die höheren Prämienbeträge (ohne Nivellierung) durch den Finanzausgleich zusätzlich einer geringeren Anzahl prämientragender Länder gegenüberstehen.

$$\widetilde{FK}_j \text{ (prämienfrei)} > \widetilde{FK}_j \text{ (derzeitiges Modell)} > \widetilde{FK}_j \text{ (alternatives Modell)}$$

¹² Vgl. hierzu bspw. die empirischen Ergebnisse von Heinemann (2007, 5).

4.2 Entwicklung des Eigenbehalts

Die folgenden Untersuchungen beschäftigen sich mit der Frage, inwiefern eine Verbesserung der Eigenbehaltsproblematik durch die Prämienausgestaltung erzielt werden kann. Hierzu wird ein marginaler Anstieg der ausgleichsrelevanten Finanzkraft FK_j simuliert und anschließend untersucht, welcher Betrag dieser marginalen Mehreinnahmen den Ländern nach Finanzausgleich tatsächlich verbleibt. Ein Anstieg der ausgleichsrelevanten Finanzkraft könnte bspw. durch eine Zunahme der individuellen Ländersteuereinnahmen erfolgen. Sie gehen in voller Höhe in die Ausgleichsmechanismen des LFA ein.¹³

Der Eigenbehalt wird zumeist als prozentuales Verhältnis zwischen der Veränderung von \widetilde{FK}_j sowie FK_j ausgedrückt. Je höher sich der Eigenbehalt eines Landes darstellt, desto höher sind auch die Anreize zur Erzielung von Mehreinnahmen – etwa im Rahmen einer innovativen Steuerverwendung bzw. Investitionspolitik.

4.2.1 Bestimmung von $\frac{\delta\widetilde{FK}_j}{\delta FK_j}$ als maßgebende Einflussgröße auf den Eigenbehalt

In diesem Rahmen ist eine direkte Berechnung des prozentualen Eigenbehalts nicht notwendig. Der grundsätzlich entscheidende Bestandteil des Eigenbehalts besteht aus dem Differential $\frac{\delta\widetilde{FK}_j}{\delta FK_j}$, das den Einfluss des Länderfinanzausgleichs auf die verbleibenden Mehreinnahmen abbildet.

Differenzierung – prämiensfreie Modellierung

Die Differenzierung von (1) für eine prämiensfreie Modellierung ergibt:

$$(6) \quad \frac{\delta\widetilde{FK}_j}{\delta FK_j} = 1 + \left(\frac{n_j}{\sum_{i=1}^N n_i} - 1 \right) \alpha > 0.$$

Für einen Ausgleichsfaktor von $0 < \alpha < 1$, ist die Veränderung der Finanzkraft nach LFA eindeutig positiv und aufgrund des Finanzausgleichs kleiner eins.

¹³ Bei einer Zunahme des Einkommen- oder Körperschaftsteueraufkommens muss zunächst die vertikale Allokation zwischen Bund und Ländern beachtet werden. Daher korrigiert sich der marginale Anstieg für Einkommen- oder Körperschaftsteueraufkommen um den jeweiligen Bundesanteil an beiden Steuern.

Differenzierung – derzeitiges Prämienmodell

Bei der Differenzierung für das derzeitige Prämienmodell muss wiederum zwischen Bundesländern mit und ohne Prämienanspruch unterschieden werden.

- mit Prämienanspruch von j – Differenzierung von (2):

$$\frac{\delta \widetilde{FK}_j}{\delta FK_j} = 1 + \left[\frac{n_j}{\sum_{i=1}^N n_i} \left(1 - \frac{\delta P_j}{\delta FK_j} - \sum_{\substack{i=2 \\ i \neq j}}^N \frac{\delta P_i}{\delta FK_j} \right) - 1 + \frac{\delta P_j}{\delta FK_j} \right] \alpha > 0.$$

Für ein Bundesland mit Prämienanspruch werden zwei Effekte auf das bundesweite Ausgleichsniveau hervorgerufen. Durch den marginalen Anstieg der ausgleichsrelevanten Finanzkraft in j steigt auf der einen Seite der dortige Prämienbetrag, wodurch das um die Prämien bereinigte Ausgleichsniveau mit

$-\frac{\delta P_j}{\delta FK_j} < 0$ sinkt. Auf der anderen Seite verringern sich jedoch die Prämienbeträge aller anderen prämiensanspruchenden Bundesländer, da deren Finanzkraft zur Berechnung der Prämien im bundesweiten Vergleich sinkt. Hierdurch steigt das um die Prämien bereinigte Ausgleichsniveau um $-\sum_{\substack{i=2 \\ i \neq j}}^N \frac{\delta P_i}{\delta FK_j} > 0$.

Durch diese beiden gegenläufigen Effekte wird die Gesamthöhe der Prämien letztlich nur marginal beeinflusst, so dass in etwa $-\frac{\delta P_j}{\delta FK_j} \approx \sum_{\substack{i=2 \\ i \neq j}}^N \frac{\delta P_i}{\delta FK_j}$ gilt. Unter dieser Bedingung ergibt sich die Veränderung der Finanzkraft nach LFA mit:

$$(7) \quad \frac{\delta \widetilde{FK}_j}{\delta FK_j} = 1 + \left(\frac{n_j}{\sum_{i=1}^N n_i} - 1 + \frac{\delta P_i}{\delta FK_j} \right) \alpha > 0.$$

Mithilfe dieser Vereinfachung sind im direkten Vergleich zur prämiensfreien Modellierung direkte Parallelen zu erkennen. Allerdings erhöht sich für das derzeitige Prämienmodell die Veränderung der Finanzkraft nach LFA nunmehr um den zusätzlichen Prämieneffekt $\frac{\delta P_j}{\delta FK_j} \alpha$, der aufgrund der erhöhten Prämienanrechnung eindeutig positiv ist. Daher ist der Eigenbehalt für ein Bundesland mit Prämienanspruch im derzeitigen Prämienmodell höher als für eine prämiensfreie Modellierung.

- ohne Prämienanspruch von j – Differenzierung von (3):

$$(8) \quad \frac{\delta \widetilde{FK}_j}{\delta FK_j} = 1 + \left(\frac{n_j}{\sum_{i=1}^N n_i} - 1 - \frac{n_j}{\sum_{i=1}^N n_i} \sum_{i=1}^N \frac{\delta P_i}{\delta FK_j} \right) \alpha > 0.$$

Auch für ein Bundesland ohne Prämienanspruch kann ein höherer Eigenbehalt verzeichnet werden. Infolge der zunehmenden Finanzkraft von j sinkt die Finanzkraft der Bundesländer mit Prämienanspruch im bundesweiten Vergleich und entsprechend hieraus die jeweiligen Prämienbeträge. Aus diesem Grund steigt das Ausgleichsniveau um den Betrag der sinkenden Prämien mit

$-\sum_{i=1}^N \frac{\delta P_i}{\delta FK_j} > 0$ der Bundesländer mit Prämienanspruch an. Dieser Effekt ist jedoch äußerst marginaler Natur, da er lediglich eine nachgelagerte Reaktion auf den Finanzkraftanstieg von j darstellt.

Differenzierung – alternatives Prämienmodell (Stufe 1)

Für die Differenzierung im alternativen Prämienmodell ist ebenfalls wiederum eine Unterscheidung zwischen Bundesländern mit bzw. ohne Prämienanspruch notwendig.

- mit Prämienanspruch von j – Differenzierung von (4):

$$(9) \quad \frac{\delta \widetilde{FK}_j}{\delta FK_j} = 1 + \left(\frac{n_j}{\sum_{i=1}^N n_i} - 1 \right) \alpha + \frac{\delta P_j}{\delta FK_j} > 0.$$

Für ein Bundesland mit Prämienanspruch kann analog zum derzeitigen Prämienmodell für den Fall marginaler Mehreinnahmen eine weitere Zunahme der Finanzkraft nach LFA (\widetilde{FK}_j) erzielt werden. Damit ist auch das alternative Prämienmodell einer Stärkung des Eigenbetrags zuträglich. Im Vergleich zur prämienfreien Modellierung steigt der Eigenbehalt aufgrund der Umgehung des LFA um den direkten positiven Prämieneffekt $\frac{\delta P_j}{\delta FK_j} > 0$ für das Land j .

- ohne Prämienanspruch von j – Differenzierung von (5):

$$(10) \quad \frac{\delta \widetilde{FK}_j}{\delta FK_j} = 1 + \left(\frac{n_j}{\sum_{i=1}^N n_i} - 1 \right) \alpha - \frac{n_j}{\sum_{i=1}^{N(P)} n_i} \sum_{i=1}^N \frac{\delta P_i}{\delta FK_j} > 0.$$

Die marginale Veränderung der Finanzkraft nach LFA (\widetilde{FK}_j) ist für ein Bundesland ohne Prämienanspruch ebenfalls eindeutig positiv. Analog zum derzeitigen Prämienmodell führt die Steigerung der Finanzkraft in j zu einem Sinken der Finanzkraft der prämienberechtigten Bundesländer im bundesweiten Vergleich, wodurch die Prämienbeträge zurückgehen. Dieser Rückgang der Prämien bedeutet eine geringere Belastung für die Kostenträger der Prämien (Bundesländer ohne Prämienanspruch), so dass deren Finanzkraft nach

LFA (\widetilde{FK}_j) um den Betrag $-\frac{n_j}{\sum_{i=1}^{N(P)} n_i} \sum_{i=1}^N \frac{\delta P_i}{\delta FK_j} > 0$ zunimmt.

Schlussfolgerungen zum Eigenbehalt

Ein direkter Vergleich der zuvor berechneten Differentiale ermittelt für den hieraus resultierenden Eigenbehalt sowohl für *prämienbeanspruchende Länder* als auch für *prämientragende Länder* folgendes Bild:

$$\frac{\delta \widetilde{FK}_j}{\delta FK_j} (\text{prämienfrei}) < \frac{\delta FK_j}{\delta FK_j} (\text{derzeitiges Modell}) < \frac{\delta \widetilde{FK}_j}{\delta FK_j} (\text{alternatives Modell}).$$

Für das alternative Prämienmodell (Stufe 1) kann somit der höchste Eigenbehalt realisiert werden, so dass von der alternativen Prämienanrechnung zusätzlich positive Anreizwirkungen ausgehen.

5. Empirische Befunde – Stufe 1

In den anschließenden Ausführungen erfolgt nunmehr eine vollständige Simulation der Ausgleichsvorgänge für das Jahr 2006, in denen sowohl eine prämienfreie Modellierung als auch die beiden Prämienmodelle Berücksichtigung finden. Das alternative Prämienmodell geht hierbei allerdings vorerst mit Stufe 1 in die Betrachtungen ein, um die Transparenzverbesserungen auf dieser Ebene angemessen zu analysieren.

5.1 Länderspezifische Effekte auf die Finanzkraft nach LFA und die allg. BEZ

In Tabelle 1 erfolgt für jedes Bundesland eine detaillierte Gegenüberstellung, welches Land im Jahr 2006 über Prämienansprüche verfügte und wie sich hieraus die Finanzkraft nach LFA im Vergleich zu einer prämienfreien Modellierung entwickelte bzw. entwickelt hätte. Dieser Vergleich wird für das derzeitige Prämienmodell bzw. für das alternative Prämienmodell (Stufe 1) so berechnet, dass eine negative Differenz entsprechend eine höhere Finanzkraft nach LFA in einer prämienfreien Modellierung abbildet. Eine positive Differenz spricht dagegen für eine höhere Finanzkraft nach LFA für das jeweilige Prämienmodell.

Aus Tabelle 1 können annähernd alle Effekte der beiden Prämienmodelle abgeleitet werden. So zeigt sich einerseits die hohe Intransparenz des derzeitigen Prämienmodells, da Bundesländer trotz Prämienanspruches nicht zugleich über eine höhere Finanzkraft nach LFA verfügen müssen. So realisieren Länder wie Mecklenburg-Vorpommern (–1,2 Mio. €), Berlin (–11,0 Mio. €) und Bremen (–382.000 €) trotz der Prämienanrechnung im Vergleich zur prämienfreien Modellierung eine geringere Finanzkraft. Diesen intransparenten Effekt kann das alternative Prämienmodell (Stufe 1) durch die Umgehung der

Nivellierungsvorgänge umgehen. Hier erzielt jedes Bundesland mit Prämienanspruch auch eine entsprechend höhere Finanzkraft nach LFA. Für Mecklenburg-Vorpommern beträgt die Differenz 3,4 Mio. €, für Berlin 901.000 € sowie für Bremen 2,0 Mio. €. Im Allgemeinen kann durch das alternative Prämienmodell (Stufe 1) die Finanzkraft aller Prämienempfänger gesteigert werden, so dass zum Teil deutlich erhöhte quantitative Effekte durch die Prämien ermittelt werden können.

Tabelle 1

Effekte des derzeitigen und des alternativen (Stufe 1) Prämienmodells auf die Finanzkraft nach LFA und die allgemeinen BEZ für das Jahr 2006 (in 1.000 €)

	Prämienanspruch	Differenz derzeitig	Differenz alternativ
BW	nein	-26.318	-51.266
BY	nein	-29.773	-59.563
BB	ja	3.631	10.847
HE	ja	66.047	109.842
MV	ja	-1.206	3.367
NI	ja	5.133	27.656
NW	nein	-23.669	-86.108
RP	nein	-10.261	-19.351
SA	nein	-2.672	-4.997
SN	ja	4.809	16.768
ST	ja	28.309	36.872
SH	ja	1.044	8.915
TH	nein	-5.970	-11.089
BE	ja	-10.979	901
HB	ja	-382	2.045
HH	ja	5.109	15.162
Deutschland		2.853	0

Quelle: Eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Bundesamt, Bundesfinanzministerium.

Ferner offenbaren sich die BEZ-Effekte des derzeitigen Prämienmodells. Die Aufsummierung der Prämienbeträge ergibt für das Jahr 2006 einen Prämienüberhang von 2,8 Mio. €. Dieser Überhang entspricht den Mehrausgaben des Bundes im Bereich der allgemeinen BEZ (§ 11 Abs. 2 FAG), da für das

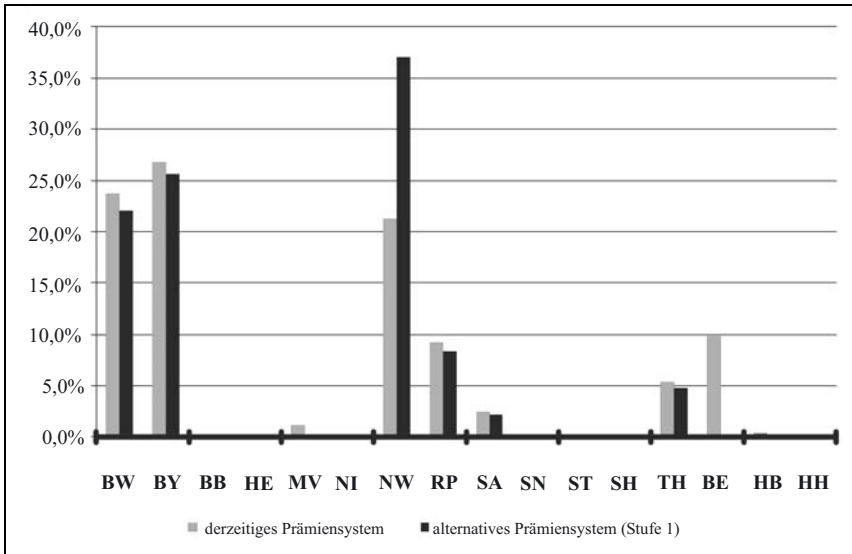
Jahr 2006 vorrangig Nehmerländer über Prämienansprüche verfügen. Durch die Reduzierung der ausgleichsrelevanten Finanzkraft infolge der Prämienanrechnung steigen die allgemeinen BEZ-Ansprüche dieser Bundesländer. Dieser für die Länder eigentlich positive Effekt könnte sich jedoch durch anderweitige Konstellationen der Prämienansprüche umkehren, so dass Nehmerländer ohne Prämienansprüche zusätzlich benachteiligt werden. Derartige BEZ-Effekte werden durch das alternative Prämienmodell (Stufe 1) beseitigt.

Andererseits werden durch die vermehrten Prämien Gewinne im alternativen Prämienmodell (Stufe 1) den Ländern ohne Prämienanspruch höhere Kosten auferlegt. Dies äußert sich in den zum Teil um das Doppelte zunehmenden Differenzen des alternativen Modells im Vergleich zum derzeitigen Prämienmodell. Allerdings könnten sowohl Prämien Gewinne als auch Prämienkosten durch eine entsprechende Anpassung des Anrechnungsfaktors (derzeit zwölf Prozent) reduziert werden. Eine weitere Lösungsoption bespricht das alternative Prämienmodell (Stufe 2) an späterer Stelle, da hier länderexterne Quellen – unabhängig von der Kompensationsfinanzierung – die Prämienkosten tragen müssten.

5.2 Anteil an den Prämienkosten

Es wurde bereits die Bevölkerungsabhängigkeit des Finanzausgleichs bzw. des integrierten Prämienmodells angesprochen. So profitieren bevölkerungsreiche Bundesländer insbesondere von den Prämienbeträgen, sofern sie die notwendigen Voraussetzungen erfüllen. Umgekehrt müssen einwohnerstarke Länder auch einen Hauptteil der Prämienkosten anderer Länder tragen, sollten sie nicht über Prämienansprüche verfügen. Diese Einwohnereffekte können durch Abbildung 4 gezeigt werden. Hierbei ermitteln sich die Prämienkosten als Differenz der Finanzkraft nach LFA zwischen dem jeweiligen Prämienmodell und der prämienfreien Modellierung.

Demnach tragen die bevölkerungsreichsten Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Bayern sowie Baden-Württemberg zusammen 72 Prozent (derzeitiges Prämienmodell) bzw. 85 Prozent (alternatives Prämienmodell) der Prämienkosten. Der deutlich höhere Anteil von Nordrhein-Westfalen ergibt sich aus der Umgehung der Nivellierungsmechanismen und der Pro-Kopf Verteilung der hieraus entstehenden Prämienlasten auf die Länder ohne Prämienanspruch. Aus diesem Grund tragen Zahlerländer wie Bayern und Baden-Württemberg eine geringere Prämienlast. Ferner treten auch hier wiederum die intransparenten Prämieneffekte des derzeitigen Prämienmodells auf, da Länder trotz Prämienanspruches dennoch eine geringe Finanzkraft nach LFA aufzeigen. Diese Effekte können durch das alternative Prämienmodell (Stufe 1) beseitigt werden.



Quelle: Eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Bundesamt, Bundesfinanzministerium.

Abbildung 4: Anteil an den Prämienkosten für das Jahr 2006

5.3 Berechnung des jeweiligen marginalen Eigenbehalts

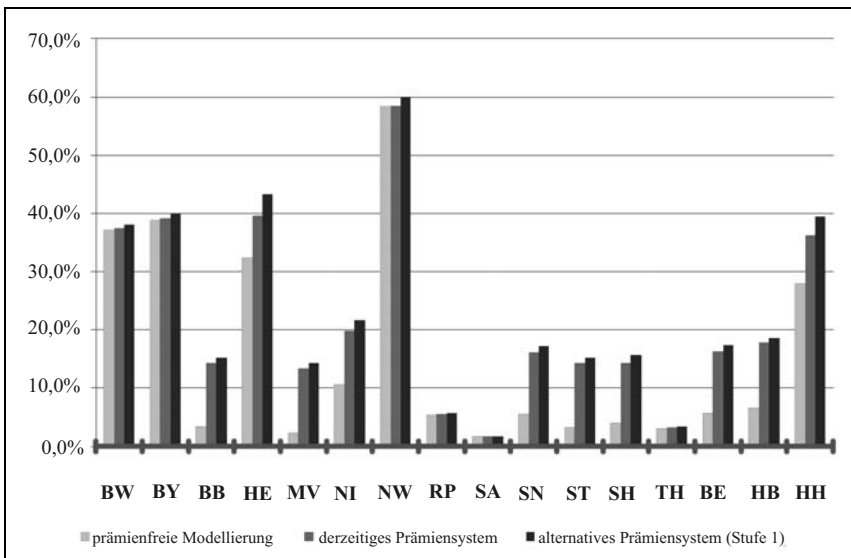
Zur Berechnung des Eigenbehalts wird für jedes Bundesland eine marginale Erhöhung der Ländersteuereinnahmen simuliert. Hiervon gehen sowohl Veränderungen auf die Umsatzsteuervorwegverteilung als auch auf den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne einschließlich der allgemeinen BEZ aus. In den theoretischen Ausführungen wurden die Auswirkungen auf die Umsatzsteuervorwegverteilung vernachlässigt, da sich Unterschiede zwischen einer prämienfreien Modellierung sowie den beiden Prämienmodellen erst für den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne bzw. die allgemeinen BEZ ergeben. Daher treten Veränderungen im Eigenbehalt eines Bundeslandes erst nach der Umsatzsteuervorwegverteilung ein. Diese Unterschiede werden nun empirisch über die marginale Erhöhung der Ländersteuereinnahmen untersucht.

Hierbei werden die jeweiligen Eigenbehalte des betreffenden Bundeslandes unter Konstanz der Ländersteuereinnahmen aller anderen Bundesländer berechnet. Auf diese Weise wird mit jedem einzelnen Bundesland verfahren, so dass sich hieraus die in Abbildung 5 dargestellten Eigenbehalte für das Jahr 2006 ergeben.

Laut Abbildung 5 wird der höchste Eigenbehalt mit annähernd 60 Prozent in Nordrhein-Westfalen erreicht. Dieser Wert liegt damit um 20 Prozent über den Eigenbehalten, die in nachfolgenden Bundesländern (Baden-Württemberg,

Bayern sowie Hessen) realisiert werden können. Hier offenbaren sich die bereits angesprochenen Einwohnereffekte des Finanzausgleichssystems, durch die bevölkerungsreiche Bundesländer im Rahmen der Eigenbehaltsproblematik überproportional profitieren.

Daneben ist in Abbildung 5 die klare Trennlinie zwischen Geber- und Nehmerländern zu erkennen. In einer prämienfreien Modellierung liegen die Eigenbehalte der Geberländer in etwa um das Achtfache höher als für Nehmerländer. Aufgrund der günstigen Prämienkonstellationen im Jahr 2006 wirken beide Prämienmodell positiv auf diesen Faktor. So sinkt er für das derzeitige Prämienmodell auf 3,4 und für das alternative Prämienmodell (Stufe 1) auf 3,3. Jedoch sind auch ungünstige Konstellationen möglich, in denen vorrangig Geberländer in einen Prämien Genuss kommen und so der Faktor wieder steigt.



Quelle: Eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Bundesamt, Bundesfinanzministerium.

Abbildung 5: Individuelle Eigenbehalte der Bundesländer im Jahr 2006, separiert für beide Prämienmodelle sowie einer prämienfreien Modellierung

Im Allgemeinen sind durch die Prämienmodelle in allen Bundesländern positive Einflüsse auf die Eigenbehalte zu beobachten.¹⁴ Dieser Anstieg konnte bereits anhand der theoretischen Darstellungen hergeleitet werden. In Abhängig-

¹⁴ Auch die scheinbar identischen Eigenbehalte Nordrhein-Westfalens, Rheinland-Pfalz, des Saarlandes sowie Thüringens sind für eine prämienfreie Modellierung leicht unter dem Niveau des derzeitigen bzw. alternativen Prämienmodells.

keit des Prämienanspruchs eines Bundeslandes steigen die Eigenbehalte zum Teil enorm an. Die höchsten Veränderungen der Eigenbehalte werden in Bremen (+11,2 Prozent derzeitig, +11,9 Prozent alternativ) und Mecklenburg-Vorpommern (+11,1 Prozent derzeitig, +11,9 Prozent alternativ) erzielt. Aber auch in den Bundesländern ohne Prämienanspruch werden im Jahr 2006 marginal positive Veränderungen der Eigenbehalte erreicht. Dieser Effekt konnte sowohl für das derzeitige als auch das alternative Prämienmodell in den theoretischen Ausführungen hergeleitet werden. So steigt aufgrund der Mehreinnahmen in dem betreffenden Bundesland das bundesweite Finanzkraftniveau, wodurch die Prämienbeträge der Bundesländer mit Prämienanspruch sinken. Hierdurch profitiert auch der Eigenbehalt von Bundesländern ohne Prämienanspruch.

Für den direkten Vergleich beider Prämienmodelle zeigen sich eindeutige Vorteile des alternativen Prämienmodells. Die Eigenbehalte nehmen hier nochmals zwischen 0,04 Prozent (Saarland) und 3,66 Prozent (Hessen) gegenüber dem derzeitigen Prämienmodell zu. Dies wird durch die Umgehung des Länderfinanzausgleichs und den damit verbundenen quantitativen Steigerungen erreicht.

6. Empirische Befunde – Stufe 2

Das alternative Prämienmodell (Stufe 2) zielt auf eine weitere Erhöhung der Transparenz bei der Erfüllung der Prämienkriterien ab und umgeht den indirekten Wettbewerb zwischen den Bundesländern, dessen Ergebnis stets erst ex post zu ermitteln ist. In diesen Ausführungen wird der Anrechnungsfaktor für ein positives gesamtdeutsches Steuerwachstum auf vier Prozent fixiert, so dass jeweils dieser Anteil des positiven Zuwachses für die betreffenden Länder als Prämie bereitgestellt wird.¹⁵ Für ein negatives gesamtdeutsches Steuerwachstum gelten weiterhin die bisherigen Modalitäten, so dass der Anrechnungsfaktor von zwölf Prozent des unterdurchschnittlichen Steuerrückgangs erhalten bleiben kann.

6.1 Länderspezifische Effekte auf Finanzkraft nach LFA

Tabelle 2 stellt analog zu den vorangehenden Untersuchungen die jeweiligen Prämienansprüche sowie die Differenz zwischen dem alternativen Prämienmodell (Stufe 2) sowie einer prämienfreien Modellierung gegenüber. Entsprechend den vorgeschlagenen Ausführungen zum alternativen Prämienmodell (Stufe 2) muss allerdings zwischen einem positiven bzw. negativen gesamtdeutschen Steuerwachstum unterschieden werden. Bei einem positiven Wachs-

¹⁵ Bei der Simulation des Länderfinanzausgleichs der vergangenen Jahre entspricht der Anrechnungsfaktor von vier Prozent in etwa der Summe der berechneten Prämienbeträge.

tum werden alle Länder prämiert, die ebenfalls eine Zunahme der lokalen Steuereinnahmen realisieren. Dagegen treten bei einem negativen gesamtdeutschen Steuerwachstum die bisherigen Regelungen zur Prämienberechnung in Kraft. Die Prämien werden in beiden Fällen jedoch stets nach den Regelungen des alternativen Prämienmodells (Stufe 1) den einzelnen Ländern zugerechnet. Für das Jahr 2006 lag ein positives gesamtdeutsches Steuerwachstum vor, so dass ausschließlich Bundesländer mit eigenen Einnahmewüchsen in den Prämien Genuss kommen. Angesichts der positiven wirtschaftlichen Begleitumstände im Jahr 2006 sind dies nunmehr alle 16 Bundesländer.

Tabelle 2

**Effekte des alternativen Prämienmodells (Stufe 2)
auf die Finanzkraft nach LFA für das Jahr 2006 (in 1.000 €)**

	Prämienanspruch	Differenz
BW	ja	55.725
BY	ja	60.031
BB	ja	9.638
HE	ja	77.755
MV	ja	4.500
NI	ja	43.266
NW	ja	67.687
RP	ja	13.775
SA	ja	3.169
SN	ja	14.397
ST	ja	16.555
SH	ja	16.765
TH	ja	4.267
BE	ja	15.723
HB	ja	4.215
HH	ja	21.449
Deutschland		428.918

Quelle: Eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Bundesamt, Bundesfinanzministerium.

So sind für alle prämierten Bundesländer Zuwächse in der Finanzkraft nach LFA im Vergleich zu einer prämierten Modellierung zu verzeichnen. Die Prämien summe steigt aufgrund dieser Bedingungen auf an-

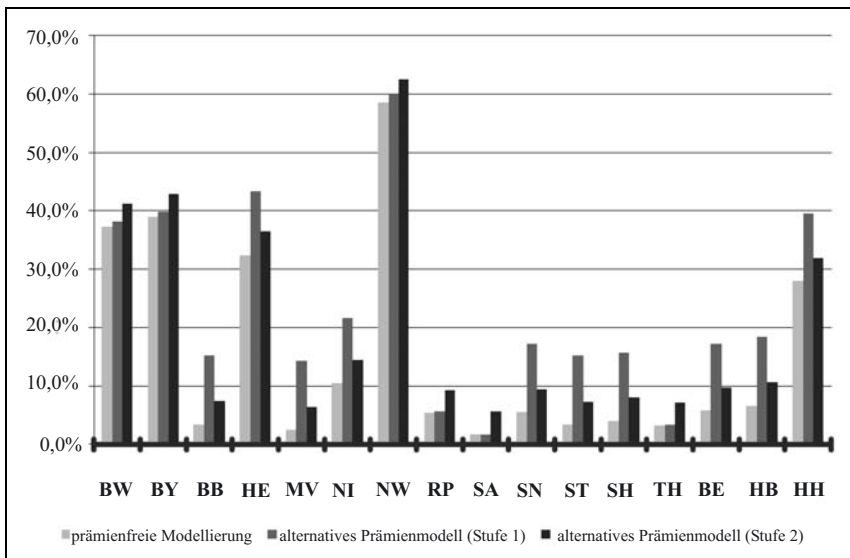
nähernd 430 Mio. €. Zudem bliebe durch die Kostenumlagerung – im Gegensatz zum derzeitigen Modell bzw. zum alternativen Prämienmodell (Stufe 1) – die Finanzkraft nach LFA unverändert, sofern die Prämienvoraussetzungen nicht erfüllt werden. So existieren ausschließlich positive und keinerlei negative Veränderungen der Finanzkraft nach LFA. Effekte auf die allgemeinen BEZ nach § 11 Abs. 2 FAG können für das alternative Prämienmodell ausgeschlossen werden, da die Zuteilung der Prämien nach den Maßgaben des alternativen Modells (Stufe 1) erfolgt und die ausgleichsrelevante Finanzkraft nicht beeinflusst wird.

6.2 Berechnung des jeweiligen marginalen Eigenbehalts

Abschließend werden die Ausführungen zum alternativen Prämienmodell (Stufe 2) um die Eigenbehaltsproblematik erweitert. Wie bereits zuvor gezeigt werden konnte, wirken sowohl das derzeitige als auch das alternative Prämienmodell (Stufe 1) positiv auf den Eigenbehalt, sofern das betreffende Bundesland über Prämienansprüche verfügt. Da auch das alternative Prämienmodell (Stufe 2) sich den Anrechnungsmodalitäten des Schrittes 1 beugt, ist auch hier gegenüber einer prämienfreien Modellierung eine höhere Anreizkompatibilität zu erwarten. Abbildung 6 stellt die Eigenbehaltsergebnisse zwischen Stufe 1 und Stufe 2 des alternativen sowie der prämienfreien Modellierung gegenüber.

Aufgrund der höheren Zahl von Prämienempfängern und des hierdurch angepassten Anrechnungsfaktors von vier Prozent sinken die Eigenbehalte von Bundesländern, die auch zuvor auf Stufe 1 Prämien beanspruchten. Dies ist demzufolge ein rein quantitativer Effekt, der auf den geringeren Anrechnungsfaktor zurückzuführen ist und den betreffenden Bundesländern nunmehr geringere Mehreinnahmen als Prämien zurechnet. Dennoch ist für das alternative Prämienmodell (Stufe 2) ein genereller Zuwachs der Eigenbehalte gegenüber einer prämienfreien Modellierung zu ermitteln.¹⁶ Dieser Zuwachs beträgt konstant vier Prozent, da jeweils vier Prozent der marginalen Mehreinnahmen durch das Prämienmodell (Stufe 2) als Prämie nach der Nivellierung angerechnet werden. Somit ist für die Länder eine höhere Transparenz bei der Ermittlung sowohl des eigentlichen Prämienanspruches als auch der quantitativen Prämienhöhe zu verzeichnen.

¹⁶ Wäre 2006 ein negatives gesamtdeutsches Steuerwachstum erzielt worden, bliebe die Situation zwischen Stufe 1 und Stufe 2 des alternativen Modells unverändert. In diesem Fall hätten die identischen Bundesländer die Prämienvoraussetzungen erfüllt, so dass der Anrechnungsfaktor mit zwölf Prozent konstant bliebe. Der für das Ausgangsjahr 2006 bestimmte Anrechnungsfaktor müsste allerdings in den anschließenden Jahren konstant gehalten werden, so dass eine derartige identische Konstellation – wie sie 2006 möglich war – nicht mehr auftreten kann.



Quelle: Eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Bundesamt, Bundesfinanzministerium.

Abbildung 6: Individuelle Eigenbehalte der Bundesländer im Jahr 2006

7. Zusammenfassung

In diesem Beitrag wurde ein einfaches alternatives Prämienmodell diskutiert, das über zwei Stufen die bisherigen Defizite des derzeitigen Prämienmodells beheben soll. Die ursprüngliche Idee des derzeitigen Prämienmodells besteht in einer Erhöhung der Anreizwirkungen zur Erzielung von Mehreinnahmen. Bis zum Jahr 2005 wurden Mehreinnahmen in voller Höhe in die Nivellierung des Länderfinanzausgleichs einbezogen, so dass ein großer Teil dieser Mehreinnahmen durch die Ausgleichsmechanismen verloren ging.

Durch die Anrechnung von zwölf Prozent des überdurchschnittlichen Steuerwachstums auf die ausgleichsrelevante Finanzkraft, in der die Steuereinnahmen eines Bundeslandes einfließen, werden Teile der überdurchschnittlichen Mehreinnahmen von der Nivellierung des LFA freigestellt. Allerdings konnte bereits in den theoretischen Darstellungen gezeigt werden, dass vielerlei Fehlreize vom derzeitigen Prämienmodell ausgehen. So führt eine Prämienanrechnung nicht unbedingt zu einer höheren Finanzkraft nach LFA – die tatsächlichen Profiteure stellen sich zumeist erst nach der vollständigen und zum Teil intransparenten Berechnung des LFA heraus. Daher ist eine Prognose über die zu erwartenden Vorteile auch bezüglich des Eigenbehalts durch das derzeitige Prämienmodell unmöglich.

Zudem gehen von der Anrechnung der Prämienbeträge auf die ausgleichsrelevante Finanzkraft nachgelagerte Effekte auf die allgemeinen BEZ des Bundes aus. Für eine Prämienanrechnung ausschließlich auf Nehmerländerseite steigen die allgemeinen BEZ, da zugleich die Ausgleichsansprüche dieser Bundesländer zunehmen. Auf der anderen Seite führt eine Prämienanrechnung ausschließlich für Zahlerländer zu sinkenden allgemeinen BEZ, so dass hieraus Fehlanreize für den Bund zur Verringerung der BEZ-Belastung resultieren könnten.

Diese Defizite versucht das vorgestellte System eines alternativen Prämienmodells in der Stufe 1 zu beseitigen. Die Prämien werden hierbei vollständig aus den verzerrenden Mechanismen des Länderfinanzausgleichs entfernt, um die beschriebenen Fehlwirkungen des derzeitigen Prämienmodells zu umgehen. Die Prämienbeträge unterliegen als Anrechnung auf die Finanzkraft nach LFA damit keinerlei Nivellierung, so dass der Länderfinanzausgleich ohne die verzerrenden Strukturen der Prämienbeträge berechnet werden kann. Damit ist aus Sicht der Bundesländer eine einfache Ermittlung des jeweiligen Prämienvorteils möglich, da auch jedes Bundesland mit Prämienanspruch an den Prämienvorteilen partizipiert.

Die möglichen Nachteile des alternativen Prämienmodells (Stufe 1) bestehen in der Auszahlung höherer Prämienbeträge und deren Kostenverteilung auf eine geringe Zahl von Bundesländern. Dadurch steigt die Belastung für Länder ohne Prämienanspruch an. Zusätzlich wird durch Stufe 1 ein letzter Intransparenzfaktor nicht gelöst. Da sich der individuelle Prämienanspruch am gesamtdeutschen Steuerwachstum orientiert, steht für die Bundesländer erst ex post fest, inwiefern sie die Prämienvoraussetzungen erfüllen konnten. Die Bemühungen der Landesregierungen um eine effektive Steuerverwendung bzw. Investitionspolitik werden somit – trotz einer möglichen Erhöhung der Steuereinnahmen – nicht unbedingt belohnt. Um diesen Intransparenzfaktor zu beseitigen, wird für das alternative Prämienmodell auf Stufe 2 eine Beseitigung der horizontalen Prämientransfers zwischen den Ländern durch eine Kostenverlagerung auf eine länderexterne Quelle vorgeschlagen. Damit können alle Länder bei einem individuellen Steuerzuwachs in einen entsprechenden Prämien Genuss kommen. Für den Fall eines negativen gesamtdeutschen Steuerwachstums werden dagegen nur Länder mit einem unterdurchschnittlichen Rückgang der Steuereinnahmen prämiert. Voraussetzung für das alternative Prämienmodell (Stufe 2) stellt unabhängig vom gesamtdeutschen Steuerwachstum die Übernahme der Prämienkosten durch eine länderexterne Quelle dar.

Bei einer erfolgreichen Umsetzung des alternativen Prämienmodells – ob nun auf Stufe 1 oder auf Stufe 2 – könnte zudem die eigentliche Berechnungsquelle der Prämien reformiert werden. Die originären Steuereinnahmen bieten keine direkte Korrelation mit der eigentlichen Wohlfahrt der Bevölkerung, die durch die Landesregierungen stetig gesteigert werden sollte. In diesem Beitrag wurden ausschließlich die intransparenten und verzerrenden Wirkungen des

derzeitigen Prämienmodells behandelt und Lösungen vorgeschlagen, diese zu beheben. Ein Wechsel der Berechnungsgrundlage von den originären Steuereinnahmen hin zu volkswirtschaftlichen Wohlfahrtsgrößen (wie dem BIP) könnte unter den Anrechnungsmodalitäten des hier vorgeschlagenen alternativen Prämienmodells zusätzlich umgesetzt werden. Dadurch könnten Intransparenzen hinsichtlich der Wirkungen des Prämienmodells von vornherein ausgeschlossen werden.

Literatur

- Baretti, C./Huber, B./Lichtblau, K.* (2001): Weniger Wachstum und Steueraufkommen durch den Finanzausgleich, *Wirtschaftsdienst* 81 (1), 38–44.
- Fehr, H.* (2001): Fiskalische und allokativen Konsequenzen des neuen Finanzausgleichs, *Wirtschaftsdienst* 81 (10), 593–579.
- Fehr, H./Tröger, M.* (2003a): Die Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs: Reformanspruch und Wirklichkeit, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 72, 391–406.
- Fehr, H./Tröger, M.* (2003b): Die verdeckten Verteilungswirkungen des bundesdeutschen Finanzausgleichs, *Wirtschaftsdienst* 82 (10), 609–617.
- Heinemann, A.* (2006a): Welchen Prämienanreiz setzt eigentlich das Prämienmodell im LFA?, *Finanzpolitik aktuell* 11, Bremen.
- Heinemann, A.* (2006b): Länderfinanzausgleich 2005: Kritische Bewertung des „Prämienmodells“, *Wirtschaftsdienst* 86 (10), 651–659.
- Heinemann, A.* (2007): Neugestaltung Länderfinanzausgleich im Jahr 2006 – Wirkung des Prämienmodells, *Finanzpolitik aktuell* 16, Bremen.
- Lenk, T.* (2001): Zeitgespräch: Im Schleier des „Nichtwissens“ das Maßstäbengesetz verabschiedet?, *Wirtschaftsdienst* 81 (8), 434–442.
- Lenk, T./Kaiser, K.* (2003): Das Prämienmodell im Länderfinanzausgleich – Anreiz und Verteilungswirkungen, *Universität Leipzig, Diskussionsbeitrag* 42, Leipzig.
- Peffekoven, R.* (2001): Zeitgespräch: Reform des Länderfinanzausgleichs und des Solidarpakts II – Statt grundlegender Reform fragwürdige Änderungen im Detail, *Wirtschaftsdienst* 81 (8), 427–433.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (2001): Für Stetigkeit – Gegen Aktionismus, *Jahresgutachten 2001/2002*, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (2004): Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland, *Jahresgutachten 2004/2005*, Wiesbaden.