

Heinemann, André W.

Article — Published Version

Länderfinanzausgleich 2005: Kritische Bewertung des 'Prämienmodells'

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Heinemann, André W. (2006) : Länderfinanzausgleich 2005: Kritische Bewertung des 'Prämienmodells', Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 86, Iss. 10, pp. 651-659,
<https://doi.org/10.1007/s10273-006-0574-0>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42648>

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.

André W. Heinemann

Länderfinanzausgleich 2005: Kritische Bewertung des „Prämienmodells“

Die im Jahr 2001 beschlossene Reform des Länderfinanzausgleichs, die auf Druck des Bundesverfassungsgerichts zustande kam, sollte zu einer Konkretisierung von Verfassungsmaßstäben und zu einer Erhöhung der Anreize für einzelne Länder beitragen. Sind die Anreize über Eigenbehalte bei Mehr- und Mindereinnahmen eines Landes gegenüber den länderdurchschnittlichen Einnahmen entsprechend dem so genannten „Prämienmodell“ im Finanzausgleichsgesetz ausreichend? Ist die Konzeption des Prämienmodells überhaupt sachgerecht?

Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) vom 11. November 1999 hatte der Gesetzgeber den Auftrag erhalten, bis spätestens zum 31.12.2002 ein Maßstäbengesetz sowie bis spätestens zum 31.12.2004 ein neues Finanzausgleichsgesetz zu verabschieden.¹ Auf einer Sonderkonferenz in Berlin am 23. Juni 2001 verständigten sich die Bundesregierung sowie die Ministerpräsidenten der Länder auf eine umfassende Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Das Maßstäbengesetz (MaßstG) wurde am 5. Juli 2001 vom Deutschen Bundestag beschlossen und sollte entsprechend dem Auftrag des Bundesverfassungsgerichtes abstrakte Kriterien für konkrete Finanzfolgen schaffen.² „Der Gesetzgeber muß – unabhängig von wechselnden Ausgleichsbedürfnissen und von konkreten Zuteilungs- und Ausgleichssummen – langfristig anwendbare Maßstäbe bestimmen, aus denen dann die konkreten, in Zahlen gefaßten Zuteilungs- und Ausgleichsfolgen abgeleitet werden können.“³

Dabei sollte aber auch darauf geachtet werden, dass „der Gesetzgeber das Maßstäbengesetz beschließt, bevor ihm die Finanzierungsinteressen des Bundes und der einzelnen Länder in den jährlich sich verändernden Aufkommen und Finanzbedürfnissen bekannt sind“⁴. Die Forderungen des Bundesverfassungsgerichtes, dass das maßstabgebende Gesetz vor seiner konkreten Anwendung im Länderfinanzausgleichsgesetz beschlossen und sodann in Kontinuitätsverpflichtungen gebunden werden sollte, wurde allerdings von Anfang an als unrealistisch eingestuft. Sogar das Bundesverfassungsgericht selbst glaubte

nicht wirklich daran, dass ein allgemeiner „Schleier des Nichtwissens“ über die Abgeordneten gebreitet werden könnte. Gleichwohl sollte es aber aus Sicht des Bundesverfassungsgerichtes möglich sein, durch die Vorherigkeit des Maßstäbengesetzes eine institutionelle Verfassungsorientierung zu gewährleisten, „die einen Maßstab entwickelt, ohne dabei den konkreten Anwendungsfall schon voraussehen zu können“⁵.

Die finanziellen Folgen des Maßstäbengesetzes sind natürlich sehr wohl von Bund und Ländern berücksichtigt worden, was eigentlich auch nicht anders erwartet wurde.⁶ Vor diesem Hintergrund sollte also unter anderem davon ausgegangen werden, dass auch die zu erwartenden fiskalischen Auswirkungen der Sicherung eines Eigenbehaltes, wie sie letztlich in § 3 MaßstG⁷ ihren Niederschlag fand, im damaligen Gesetzgebungsverfahren bereits berücksichtigt wurde. Vereinbart wurde jedenfalls, dass von Mehr- oder Mindereinnahmen gegenüber den länderdurchschnittlichen Einnahmen sowie von überdurchschnittlichen Mehreinnahmen oder unterdurchschnittlichen Mindereinnahmen je Einwohner gegenüber dem Vorjahr dem betreffenden Land ein Eigenbehalt verbleiben müsse.

¹ Vgl. BVerfGE 101, 158 (238).

² Vgl. O.-E. Geske: Wenn gesetzliche Konkretisierungen zu allgemeinen Maßstäben führen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 81. Jg. (2001), H. 4, S. 215.

³ BVerfGE 101, 158 (214).

⁴ BVerfGE 101, 158 (218).

⁵ BVerfGE 101, 158 (218).

⁶ Vgl. T. Lenk: Im „Schleier des Nichtwissens“ das Maßstäbengesetz verabschiedet?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 81. Jg. (2001), H. 7, S. 435.

⁷ Vgl. Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßstG) vom 9. September 2001 (BGBl. I S. 2302).

Dr. André W. Heinemann, 35, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle Finanzpolitik in Bremen.

Dieses so genannte „Prämienmodell“ wurde im Finanzausgleichsgesetz (FAG) spezifiziert.

Das Prämienmodell im Detail

In § 7 Abs. 1 und 2 FAG⁹ sind die Einnahmen der Länder aus Steuern und Förderabgabe geregelt. Hierzu gehören:⁹

- Anteile an der Einkommen- und Körperschaftsteuer,
- Anteil an der Gewerbesteuerumlage nach § 6 Gemeindefinanzreformgesetz,
- Ländersteuern (Erbchaftsteuer, Kraftfahrzeugsteuer etc.),
- Anteile an der Umsatzsteuer,
- Förderabgabe nach § 31 Bundesberggesetz.

Das in § 7 Abs. 3 geregelte Prämienmodell setzt hingegen ausschließlich an der Summe aus Anteilen an Einkommen- und Körperschaftsteuer, Gewerbesteuerumlage sowie den Ländersteuern an (§ 7 Abs. 3 Satz 3). Diese auch als „Originäre Steuerkraft“ der Länder bezeichnete Größe enthält also weder die Anteile aus der Umsatzsteuer noch die Förderabgaben und erst recht nicht die (ausgleichsrelevanten) Gemeindesteuereinnahmen eines Landes.

Die originäre Steuerkraft je Einwohner im Ausgleichsjahr wird verglichen mit der originären Steuerkraft je Einwohner im Vorjahr. Ist die Veränderungsrate der originären Steuerkraft gegenüber der Ländergesamtheit überdurchschnittlich, so ist dieses betreffende Land „prämienberechtigt“. Als „Prämie“ werde 12% des Betrages festgesetzt, der sich ergibt, wenn die überdurchschnittliche Veränderungsrate der originären Steuerkraft je Einwohner multipliziert wird mit der originären Steuerkraft je Einwohner des Vorjahres und anschließend mit der Einwohnerzahl des Ausgleichsjahres multipliziert wird (§ 7 Abs. 3 Satz 3 FAG). Die einzelnen „Prämien“ werden dann bei den betreffenden Ländern wiederum von den Steuereinnahmen der Länder nach § 7 Abs. 1 und 2 FAG, also der Finanzkraftmesszahl für die Landesebene (siehe oben), abgezogen. Technisch handelt es sich bei den Prämien also um Kürzungsbeträge, die wie die bis Ende 2004 abzugsfähig gewesenen Hafenlastabgeltungsbeträge

die Finanzkraftmesszahl des betreffenden (prämienberechtigten) Landes sowie die Finanzkraftmesszahl der Ländergesamtheit insgesamt reduziert. Dadurch reduziert sich aber auch die Ausgleichsmesszahl der Ländergesamtheit, so dass in jedem Falle die relative Finanzkraft der nicht-prämienberechtigten Länder ansteigt. Darüber hinaus kann nicht ausgeschlossen werden, dass selbst bei prämienberechtigten Ländern die relative Finanzkraft steigt.¹⁰

Auch wenn ein derartiges aus Anreizgründen vorgesehenes Prämienmodell sicherlich im PC- bzw. Excel-Zeitalter keine besondere Herausforderung hinsichtlich der Ermittlung der Prämien sowie der Berechnung der fiskalischen Wirkungen auf Abschöpfungs- und Zuweisungsbeträge im Länderfinanzausgleich im engeren Sinne sowie auf Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen darstellt, so ist doch kritisch zu hinterfragen, ob es auch wirklich zu mehr Transparenz führt.¹¹

Prämienberechtigte Länder im Jahr 2005

In sechs Ländern stieg die originäre Steuerkraft je Einwohner im Ausgleichsjahr 2005 gegenüber dem Vorjahr überdurchschnittlich, so dass sich hieraus Prämienberechtigungen für diese Länder ergaben (vgl. Tabelle 1). Dabei handelt es sich mit Nordrhein-Westfalen und Hessen um zwei Geberländer sowie mit Thüringen, Brandenburg, Sachsen und Berlin um vier ostdeutsche Nehmerländer im Länderfinanzausgleich.

Prämien zwischen 5,9 Mio. Euro (Brandenburg) und 62,8 Mio. Euro (Nordrhein-Westfalen) können für das Ausgleichsjahr 2005 geltend gemacht werden, wobei bei einwohnerbezogener Betrachtung die Bandbreite von 1,57 Euro (Sachsen) bis 4,59 Euro (Thüringen) reicht. Um insgesamt 109,5 Mio. Euro wird also die Finanzkraftmesszahl der Ländergesamtheit im Ausgleichsjahr 2005 durch das Prämienmodell reduziert.

Bei den prämienberechtigten Ländern handelt es sich mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen (+1,5%) um Länder, deren Bruttoinlandsprodukt (nominal) je Einwohner im Ausgleichsjahr 2005 gegenüber dem Vorjahr bei einem länderdurchschnittlichem Wachstum von +1,4% nur unterdurchschnittlich gewachsen (Thüringen: +0,9%; Hessen: +0,8%; Sachsen: +0,5%), konstant geblieben (Berlin: +0,0%) oder sogar geschrumpft ist (Brandenburg: -0,7%). Andererseits stieg das nominale Bruttoinlandsprodukt je Einwoh-

⁹ Vgl. Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955), zuletzt geändert durch Gesetz zur Neuorganisation der Bundesfinanzverwaltung und zur Schaffung eines Refinanzierungsregisters vom 22. September 2005 (BGBl. I S. 2809).

⁹ Entsprechend § 6 FAG setzt sich die Finanzkraftmesszahl eines Landes aus den Einnahmen des Landes nach § 7 FAG sowie den Einnahmen seiner Gemeinden nach § 8 FAG zusammen. Somit kann hier auch von der „Finanzkraftmesszahl für die Landesebene“ gesprochen werden.

¹⁰ Vgl. H. Fehr: Fiskalische und alloкатive Konsequenzen des neuen Länderfinanzausgleichs, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 81. Jg. (2001), H. 10, S. 578.

¹¹ Kritik hinsichtlich der Verminderung der Transparenz des Gesamtsystems siehe beispielsweise bei T. Lenk, a.a.O., S. 439 oder H. Fehr, a.a.O., S. 579.

LÄNDERFINANZAUSGLEICH

Tabelle 1
BIP, Originäres Steueraufkommen und „Prämie“ im Jahr 2005

	BIP ¹ Veränderung gegenüber 2004	2004	2005	Originäres Steueraufkommen ² Veränderung gegenüber 2004	Differenz zum Länder- durchschnitt	Überdurchschnitt- liches Steuerauf- kommen	Prämie 12% von (5)
	1 in %	2 in Euro je Einwohner ³		3 in %	4 in %	5 in 1 000 Euro	6 in 1 000 Euro
Thüringen	0,9	408	457	12,01	9,38	89 777	10 773
Brandenburg	-0,7	481	513	6,64	4,02	49 538	5 945
Sachsen	0,5	425	450	5,71	3,09	56 221	6 746
Berlin	0	938	987	5,26	2,63	83 737	10 048
Nordrhein-Westfalen	1,5	1 202	1 262	5,04	2,41	523 483	62 818
Hessen	0,8	1 417	1 473	3,9	1,27	109 905	13 189
Saarland	3,9	926	948	2,39	-0,23	0	0
Mecklenburg-Vorpommern	0,3	422	432	2,37	-0,25	0	0
Niedersachsen	1,4	905	926	2,31	-0,31	0	0
Baden-Württemberg	1,9	1 385	1 406	1,53	-1,1	0	0
Rheinland-Pfalz	1,2	1 089	1 105	1,46	-1,16	0	0
Bayern	1,3	1 402	1 418	1,14	-1,48	0	0
Schleswig-Holstein	1	1 054	1 060	0,49	-2,13	0	0
Bremen	2,1	1 206	1 157	-4,05	-6,68	0	0
Hamburg	1,8	2 152	2 042	-5,11	-7,73	0	0
Sachsen-Anhalt	2,8	402	378	-6,16	-8,79	0	0
Deutschland	1,4	1 112	1 141	2,62	0	912 661	109 519

¹ In jeweiligen Preisen; je Einwohner. ² Länderanteile an Einkommen- und Körperschaftsteuer, Ländersteuern sowie Gewerbesteuerumlage.
³ Einwohner Stand: 30.6.

Quelle: Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“, Berechnungsstand August 2005/Februar 2006; Bundesministerium der Finanzen, vorläufige LFA-Abrechnung für das Jahr 2005; eigene Berechnungen.

ner in den Ländern Saarland (+3,9%), Sachsen-Anhalt (+2,8%), Bremen (+2,1%), Baden-Württemberg (+1,9%) und Hamburg (+1,8%) gegenüber 2004 überdurchschnittlich. Deutlich wird aber auch, dass gerade in Ländern mit deutlich überdurchschnittlichem Wirtschaftswachstum wie Sachsen-Anhalt, Hamburg und Bremen die originäre Steuerkraft je Einwohner um über 6,2% in Sachsen-Anhalt, 5,1% in Hamburg und rund 4,0% in Bremen gesunken ist.

Wirkungen für prämiertenberechtigte Länder kaum nennenswert

Das Ausmaß des fiskalischen Anreizes, der durch die Prämienregelung ausgelöst werden sollte, sowie die Konstruktion insgesamt wurden schon frühzeitig in Frage gestellt.¹² Wird das Ergebnis im Ausgleichsjahr 2005 (Tabelle 2, Spalten 1, 2 und 3) dem Ergebnis gegenübergestellt, das sich ohne Prämienregelung ergeben hätte (Tabelle 2, Spalten 4, 5 und 6), so sind nur marginale Unterschiede zu beobachten.

Durch die Kürzung um insgesamt 109,5 Mio. Euro im Ausgleichsjahr 2005 ergibt sich insgesamt eine Reduzierung der Summe der Finanzkraftmesszahlen

nach Länderfinanzausgleich im engeren Sinne und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von rund 114 Mio. Euro. Dies liegt am Wegfall von insgesamt 109,5 Mio. Euro ausgleichsrelevanter Finanzkraft sowie an der Verringerung von Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen von rund 4,5 Mio. Euro. Damit wird auch deutlich, dass der Bund wie erwartet Gewinner der Prämienregelung ist, auch wenn sich die Einsparungen bei den Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen in Grenzen halten.

Thüringen verliert beispielsweise systembedingt 1,48 Euro je Einwohner durch die Verringerung der Finanzkraftmesszahl der Ländergesamtheit und verbucht durch die Nicht-Berücksichtigung von 4,59 Euro je Einwohner (Prämie) im Länderfinanzausgleich einen Netto-Gewinn von 3,11 Euro je Einwohner. Für Sachsen ergibt sich so nur ein Netto-Gewinn von 0,27 Euro je Einwohner.

Wird der Gesamtbetrag der Prämien (109,5 Mio. Euro) ins Verhältnis gesetzt zum Gesamtbetrag der originären Steuerkraft der Länderebene, so lässt der nahezu verschwindend geringe Anteil des Prämienmodells von 0,055% nicht gerade eine hohe Bedeutung bzw. eine deutliche Stärkung der Anreize vermuten. Es kann letztlich nicht ausgeschlossen werden, dass

¹² Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Für Stetigkeit – Gegen Aktionismus, Jahresgutachten 2001/2002, S. 213 f. (Zif. 367 f.).

LÄNDERFINANZAUSGLEICH

Tabelle 2
Fiskalische Wirkungen der Prämienregelung im Jahr 2005 nach Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen

	mit Prämienregelung			ohne Prämienregelung			Gewinn (+) / Verlust (-) gegenüber Länderfinanzausgleich ohne Prämienregelung			
							ohne Berücksichtigung der Prämien		mit Berücksichtigung der Prämien	
	in 1 000 Euro	Euro je Einwohner ¹	% des Länder- durch- schnitts	in 1 000 Euro	Euro je Einwohner ¹	% des Länder- durch- schnitts	in 1 000 Euro	Euro je Einwohner ¹	in 1 000 Euro	Euro je Einwohner ¹
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Nordrhein- Westfalen	42 356 740	2 345,36	97,40	42 397 501	2 347,61	97,43	-40 761	- 2,26	+ 22 056	+ 1,22
Bayern	30 060 187	2 413,12	100,21	30 070 826	2 413,98	100,19	-10 639	- 0,85	-10 639	- 0,85
Baden- Württemberg	25 993 241	2 422,21	100,59	26 002 283	2 423,05	100,57	- 9 043	- 0,84	- 9 043	- 0,84
Niedersachsen	18 415 022	2 300,17	95,52	18 424 376	2 301,34	95,51	- 9 354	- 1,17	- 9 354	- 1,17
Hessen	14 863 655	2 439,51	101,31	14 871 690	2 440,83	101,30	- 8 035	- 1,32	+ 5 153	+ 0,85
Rheinland-Pfalz	9 322 440	2 296,39	95,36	9 327 262	2 297,58	95,36	- 4 822	- 1,19	- 4 822	- 1,19
Schleswig- Holstein	6 504 284	2 299,16	95,48	6 507 603	2 300,33	95,47	- 3 319	- 1,17	- 3 319	- 1,17
Saarland	2 413 179	2 292,85	95,22	2 414 444	2 294,06	95,21	- 1 265	- 1,20	- 1 265	- 1,20
Sachsen	9 772 801	2 281,46	94,74	9 778 388	2 282,76	94,74	- 5 586	- 1,30	+ 1 160	+ 0,27
Brandenburg	5 882 062	2 295,80	95,34	5 885 520	2 297,15	95,34	- 3 458	- 1,35	+ 2 487	+ 0,97
Sachsen-Anhalt	5 688 985	2 290,68	95,13	5 691 988	2 291,89	95,12	- 3 004	- 1,21	- 3 004	- 1,21
Thüringen	5 348 528	2 280,70	94,71	5 352 008	2 282,18	94,72	- 3 480	- 1,48	+ 7 293	+ 3,11
Mecklenburg- Vorpommern	3 945 402	2 303,00	95,64	3 947 475	2 304,21	95,63	- 2 073	- 1,21	- 2 073	- 1,21
Berlin	10 341 941	3 049,45	126,64	10 348 062	3 051,26	126,64	- 6 122	- 1,81	+ 3 927	+ 1,16
Hamburg	5 649 703	3 249,79	134,95	5 651 725	3 250,95	134,93	- 2 021	- 1,16	- 2 021	- 1,16
Bremen	2 029 294	3 062,00	127,16	2 030 380	3 063,64	127,15	- 1 086	- 1,64	- 1 086	- 1,64
Deutschland	198 587 462	2 408,05	100,00	198 701 531	2 409,44	100,00	- 114 069		- 4 550	

¹ Einwohner Stand: 30.6.2005.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen, vorläufige Länderfinanzausgleich-Abrechnung für das Jahr 2005; eigene Berechnungen.

bei der Beratung und Beschlussfassung des neuen Finanzausgleichsgesetzes im Jahr 2001 das Ausmaß des fiskalischen Anreizes des Prämienmodells weit überschätzt wurde. Angesichts der Ergebnisse sei auch die Frage erlaubt, ob sich der erhöhte Aufwand in Ländern wie Sachsen oder Brandenburg zur Maximierung des eigenen Steueraufkommens, soweit er überhaupt stattgefunden hat, gelohnt hat.

Minimale Erhöhung der Selbstbehaltsquoten

Die Konzeption des Prämienmodells basiert auf der Einschätzung, dass vorhandene Fehlanreize insbesondere im System des Länderfinanzausgleichs die Motivation der Länder untergraben, aus eigener Kraft ihre Steuereinnahmen zu erhöhen. Durch eine weitgehende Abschöpfung von Steuermehreinnahmen verringere sich das Interesse eines einzelnen Landes, seine Steuerquellen zu pflegen und für eine effiziente Steuereinzugssetzung zu sorgen.¹³

¹³ Vgl. C. Baretti, B. Huber, K. Lichtblau: Weniger Wachstum und Steueraufkommen durch den Finanzausgleich, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 81. Jg. (2001), H. 1, S. 40.

Durch den Abzug eines Betrages in Höhe von 12% des überdurchschnittlichen Steuerzuwachses je Einwohner gegenüber dem Vorjahr von der eigenen Finanzkraftmesszahl eines prämierten Landes wird jedoch auch die Finanzkraftmesszahl der Ländergesamtheit sowie die Ausgleichsmesszahl der Ländergesamtheit beeinflusst. Dies führt wiederum zu einer Verringerung des Anzeigeffektes und damit zur Abschwächung der ursprünglich gewollten Erhöhung der Selbstbehaltsquoten. Es wurde schon frühzeitig gezeigt, dass sich die Selbstbehaltsquoten für die einzelnen Länder durch die neue Prämienregelung nur unwesentlich verändern würden. Im Ergebnis würden sich die bestehenden Grenzbelastungen kaum verringern lassen, wobei sich sogar noch eher die Einnahme- und Anreizsituation der finanzstarken Länder verbessern würde.¹⁴

Die aktuellen Ergebnisse lassen zumindest den Schluss zu, dass positive fiskalische Effekte für prämierten Länder nur in sehr begrenztem Umfang zu erwarten sind. Weiterhin gültig bleibt auch die

¹⁴ Vgl. H. Fehr, a.a.O., S. 578 f.

Erkenntnis, dass konzeptionell bedingt die Grenzbelastungen bei finanzschwachen Ländern durch das Prämienmodell kaum abnehmen und darüber hinaus grundsätzlich bevölkerungsreiche Länder stets höhere Selbstbehaltsquoten im Länderfinanzausgleich aufweisen als Länder mit niedrigen Einwohnerzahlen.¹⁵

Fehlende Einnahmenautonomie der Länder

Die Forderung nach mehr Eigenverantwortlichkeit und Selbstbestimmung der Länder und damit auch nach mehr Föderalismus ist nicht neu.¹⁶ Auf der Ausgabenseite haben die Länder zwar grundsätzlich Möglichkeiten zur Steuerung, diese werden jedoch in einem starken Umfang durch zentrale Entscheidungen beeinflusst.¹⁷ Durch das dominierende Steuerverbundsystem sowie der grundsätzlichen Steuergesetzgebungskompetenz des Bundes bei den Ländersteuern können die Bundesländer auf der Einnahmenseite weder Steuersätze noch Steuerbemessungsgrundlagen gestalten.¹⁸

Die Einnahmenautonomie der Länder und damit die Möglichkeiten, entweder Steuern insgesamt oder aber wenigstens Zuschläge oder Abschläge eigenverantwortlich gestalten zu können, wird in der finanzwissenschaftlichen Literatur durchaus als eine wichtige Voraussetzung für einen Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften angesehen. Das gegenwärtige Steuerverbundsystem in der Bundesrepublik Deutschland schränkt hingegen die Eigenverantwortlichkeit der Länder auf der Einnahmenseite stark ein und kann letztlich auch den politischen Wettbewerb zwischen den Ländern behindern. Einzelnen Ländern ist es nicht möglich, ihre Steuerpolitik an regionalen Präferenzen auszurichten. Vielmehr hängen die Einnahmen der Länder von Faktoren ab, die ein einzelnes Land nur in einem sehr begrenzten Umfang beeinflussen kann.¹⁹

¹⁵ Vgl. H. Fehr, a.a.O., S. 579; vgl. auch F. Söllner: Die Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs – eine politökonomische Analyse, in: Konjunkturpolitik, 47. Jg. (2001), H. 3, S. 183 ff.

¹⁶ Vgl. beispielsweise G. Kirchgässner: Reformstau durch ein Zuwagen an Föderalismus, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 82. Jg. (2002), H. 4, S. 191-193; H. Pitlik, G. Schmid: Zur politischen Ökonomie der föderalen Finanzbeziehungen in Deutschland, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 49. Jg. (2000), H. 1, S. 100-124; vgl. S. Homburg: Notwendigkeit einer Finanzreform, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 76. Jg. (1996), H. 7, S. 336-339.

¹⁷ Vgl. C. Baretti et al.: Der deutsche Föderalismus auf dem Prüfstand: Vorschläge zu einer effizienteren Gestaltung, in: ifo Schnelldienst, 53. Jg. (2000), H. 28-29, S. 30.

¹⁸ Vgl. N. Berthold, H. Fricke: Blockaden beseitigen und den institutionellen Wettbewerb stärken!, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 84. Jg. (2004), H. 4, S. 222-229.

¹⁹ Vgl. T. Lenk, F. Schneider: Zurück zum Trennsystem als Königsweg zu mehr Föderalismus in Zeiten des „Aufbau Ost“?, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 219 (1999), H. 3+4, S. 414 ff.

„Der gegenwärtige kooperative fiskalische Föderalismus hindert die Bundesländer auch daran, steuerpolitische Instrumente im Kampf um mobile Produktionsfaktoren einzusetzen. Das umfassende Verbundsystem, das in Deutschland bei den wichtigsten Steuern besteht, installiert faktisch ein Steuerkartell.“²⁰ Diese Aussage wird nach wie vor nicht bestritten. Gerade auf dieser Bestandsaufnahme aufbauend werden in der finanzwissenschaftlichen Literatur Vorschläge, die zu mehr Eigenverantwortlichkeit der Länder und letztlich auch zu mehr Steuereinnahmenkompetenzen führen, thematisiert und auch problematisiert.²¹

Vor dem Hintergrund der Frage nach Vor- und Nachteilen einer Stärkung der Länderkompetenzen auch im Bereich der steuerlichen Einnahmen, um durch eine eigenständigere Steuerpolitik den Ländern die Möglichkeit zu geben, „sich anders aufzustellen“²², soll das Prämienmodell sowie insbesondere dessen Zielsetzung problematisiert werden. Zur Erinnerung: Mit dem Prämienmodell wurden Erwartungen hinsichtlich stärkerer Anreizwirkungen sowohl bei Geber- als auch Nehmerländern verbunden. Peffekoven vermutete, dass dies insbesondere für die neuen Bundesländer mit ihrer niedrigen Steuerkraft von Bedeutung sein könnte.²³ Wenn die Länder aber keine eigenständige und eigenverantwortliche Steuerpolitik betreiben können, was wird mit der Prämienregelung im Länderfinanzausgleich dann eigentlich „prämiiert“? Das Prämienmodell kann eigentlich nicht den überdurchschnittlichen Zuwachs originärer Steuern als Ergebnis eigenständiger und eigenverantwortlicher Steuerpolitik eines einzelnen Landes prämiieren. Andererseits sollte aber gerade auch das Handeln der Landesregierungen hinsichtlich der Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft ihres eigenen Landes durch die Setzung von stärkeren Anreizen in Form eines höheren Selbstbehaltes von überdurchschnittlichen (Steuer-)Einnahmen „belohnt“ werden. Dazu müssten die Länder aber auch über weit reichende Kompetenzen im Ausgaben- und Einnahmenbereich verfügen.

²⁰ N. Berthold, S. Drews, E. Thode: Die föderale Ordnung in Deutschland – Motor oder Bremse des wirtschaftlichen Wachstums?, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 50. Jg. (2001), H. 2, S. 120.

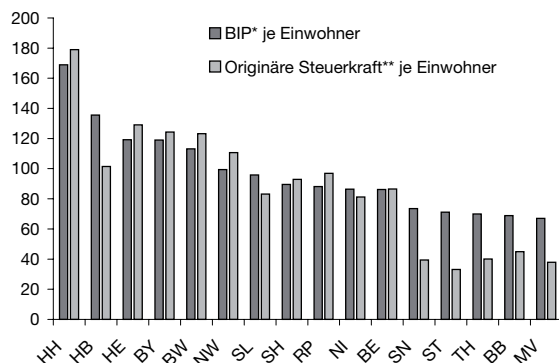
²¹ Hierzu ein kritischer Hinweis auf potenziell auftretenden Probleme für eine abgestimmte Fortentwicklung des Gesamtbesteuerungssystems sowie zum Problem der heterogenen Wirtschaftsstrukturen und den damit nicht gegebenen „gleichen Wettbewerbschancen“ in Deutschland bei W. Ebert, S. Meyer: Reform der föderalen Finanzbeziehungen, in: WSI-Mitteilungen, 53. Jg. (2000), H. 2, S. 135 f.

²² Vgl. N. Berthold, H. Fricke: Blockaden beseitigen..., a.a.O., S. 223.

²³ Vgl. R. Peffekoven: Statt grundlegender Reform fragwürdige Änderungen im Detail, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 81. Jg. (2001), H. 8, S. 428.

Abbildung 1
Regionales BIP und regionale Steuerkraft im
Ländervergleich 2005

(in % des Länderdurchschnitts)



* Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.

** Länderanteile an Einkommen- und Körperschaftsteuer, Ländersteuern sowie Gewerbesteuerumlage.

Quelle: Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“, Berechnungsstand August 2005/Februar 2006; Bundesministerium der Finanzen, vorläufige Länderfinanzausgleich-Abrechnung für das Jahr 2005; eigene Berechnungen.

Differenzen zwischen Wirtschaftskraft, Steuerkraft und Finanzkraft

Die originäre Steuerkraft der einzelnen Länder weist eine gewaltige Streubreite auf (siehe Abbildung 1). Dieses Erkenntnis sollte in der Diskussion über die Schaffung von Anreizen zur Stärkung der Leistungsbereitschaft von Ländern und zur Erhöhung der Wirtschafts- und Finanzkraft nicht unberücksichtigt bleiben, auch wenn sie nicht neu ist.²⁴ Mit 33,1% des Länderdurchschnitts ist die originäre Steuerkraft gegenwärtig in Sachsen-Anhalt am niedrigsten, während sie in Hamburg mit 179,0% am höchsten ist. Mit deutlichem Abstand folgen Hessen (129,1%), Bayern (124,3%) und Baden-Württemberg (123,2%).²⁵

Auffällig ist im Vergleich zum regionalen BIP je Einwohner, dass bei den wirtschaftsstarken Ländern mit Ausnahme von Bremen die originäre Steuerkraft ca. 10 Prozentpunkte über der regionalen Wirtschaftskraft liegt, während in den ostdeutschen Flächenländern

die originäre Steuerkraft zwischen 23,9 Prozentpunkte (Brandenburg) und 38,1 Prozentpunkte (Sachsen-Anhalt) unterhalb des regionalen BIP je Einwohner liegt. Es zeigt sich also nicht nur eine Streubreite bei der originären Steuerkraft zwischen den Ländern, sondern auch teilweise deutliche Differenzen zwischen regionaler Wirtschaftskraft und regionaler Steuerkraft.

Diese große Streubreite bei der originären Steuerkraft wird durch die horizontale Umsatzsteuerverteilung, dem Länderfinanzausgleich im engeren Sinne sowie den Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen wieder deutlich verkleinert. Die Geberländer Bayern, Baden-Württemberg und Hessen verfügen nach Verteilung der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen an finanzschwache Bundesländer nur noch über eine minimal überdurchschnittliche einwohnerbezogene Finanzkraft, während die einwohnerbezogene Finanzkraft des Geberlandes Nordrhein-Westfalen sogar auf 97,4% des Länderdurchschnitts abrutscht (siehe dazu Tabelle 2, Spalte 3). Alle finanzschwachen Flächenländer verfügen nach Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen über eine einwohnerbezogene Finanzkraft von rund 95% der länderdurchschnittlichen Finanzkraft. Mit einer Finanzkraft von 134,9% nach Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen verliert Hamburg gemessen an der Wirtschaftskraft je Einwohner gegenüber dem Länderdurchschnitt insgesamt 33,9 Prozentpunkte und Bremen bei dieser Betrachtungsweise immerhin noch 8,4 Prozentpunkte, während die einwohnerbezogene Finanzkraft in Berlin die Wirtschaftskraft je Einwohner um 40,4 Prozentpunkte übersteigt.

Wachstum der regionalen Steuerkraft sehr unterschiedlich

Systembedingte fiskalische Fehlanreize können Einfluss auf die Entwicklung der regionalen Wirtschaftskraft haben. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich diese Fehlanreize unter bestimmten Rahmenbedingungen auf Maßnahmen zur Wachstumsförderung auswirken können, wenn z.B. Infrastrukturinvestitionen aufgrund des zu geringen Rückflusses in Form von Steuereinnahmen ausbleiben sollten. Direkt rechnen sich jedenfalls für den Landeshaushalt öffentliche Investitionen in die Standortqualität aufgrund der dem deutschen Finanzausgleich zugeschriebenen Eigenschaft als „Steuer auf Steuereinnahmen“ kaum.²⁶ Des Weiteren muss kritisch hinterfragt werden, ob Anreize zur Ansiedlung bzw. zum Verbleib von Unternehmen innerhalb der Landesgrenzen gestört würden und

²⁴ Vgl. D. Vesper: Länderfinanzausgleich: Neuer Verteilungsstreit zwischen West und Ost, in: DIW-Wochenbericht, 65. Jg. (1998), Nr. 7, S. 135 f.; vgl. auch R. Pohl: Die Reform der föderalen Finanzverfassung: Wünsche und Wirklichkeit, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 85. Jg. (2005), H. 2, S. 86.

²⁵ Der Abstand zu den stärksten Flächenländern ist soweit nicht überraschend, da hier die strukturelle Andersartigkeit eines Stadtstaates gegenüber Flächenländern, die auch durch eine höhere Wirtschafts- und Steuerkraft zum Ausdruck kommt, deutlich wird. Allerdings erscheint vor diesem Hintergrund das Auseinanderfallen überdurchschnittlicher Wirtschaftskraft (135,6%) und originärer Steuerkraft (101,5%) in Bremen einer besonderen Erklärung bedürftig.

²⁶ Vgl. G. Schick: Steuerautonomie und Wirtschaftskraftausgleich, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 84. Jg. (2004), H. 4, S. 231.

LÄNDERFINANZAUSGLEICH

Tabelle 3
Entwicklung des regionalen BIP und der regionalen Steuerkraft

	BIP (in jeweiligen Preisen) 1995 = 100					Originäre Steuerkraft 1995 = 100				
	1997	1999	2001	2003	2005	1997	1999	2001	2003	2005
Nordrhein-Westfalen	102,7	106,6	110,3	112,3	116,9	92,4	106,0	94,1	89,4	94,4
Bayern	104,6	112,8	121,1	126,0	132,3	97,2	111,1	111,2	105,1	109,7
Baden-Württemberg	104,2	110,9	118,5	121,4	126,7	93,0	111,2	109,0	106,3	106,9
Niedersachsen	102,7	108,2	112,5	113,4	116,6	91,0	101,0	94,5	92,3	84,2
Hessen	104,2	110,4	116,2	118,4	121,5	100,8	124,7	121,1	109,3	106,3
Rheinland-Pfalz	102,8	107,3	109,6	113,1	117,4	91,5	107,0	97,8	91,6	97,4
Schleswig-Holstein	103,8	106,9	112,2	113,1	116,4	91,8	98,9	96,0	95,7	87,4
Saarland	99,7	102,9	107,8	108,8	117,7	92,9	95,1	96,3	94,2	92,3
Sachsen	104,3	107,9	111,9	119,3	122,7	74,5	82,3	66,1	63,1	71,3
Brandenburg	107,6	114,3	120,6	123,8	125,9	74,7	82,0	73,8	69,7	80,8
Sachsen-Anhalt	107,3	110,6	114,1	119,5	124,6	72,6	79,7	64,3	61,4	65,6
Thüringen	107,7	113,9	119,2	123,9	127,7	73,9	85,3	67,5	69,2	82,6
Mecklenburg-Vorpommern	105,7	108,9	112,1	112,9	114,4	75,8	83,4	63,0	63,7	74,3
Berlin	97,2	97,5	98,3	98,4	99,6	94,7	102,3	91,5	85,2	86,4
Hamburg	105,4	109,0	119,5	118,8	123,3	96,5	116,1	109,9	118,2	111,2
Bremen	103,7	105,4	112,2	116,0	120,8	105,7	102,8	87,9	90,2	83,9
Deutschland	103,6	108,8	114,3	117,0	121,5	92,7	106,7	99,9	95,6	97,2

Quellen: Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“, Berechnungsstand August 2005/Februar 2006; Bundesministerium der Finanzen, endgültige Länderfinanzausgleich-Abrechnungen bis 2004; vorläufige Länderfinanzausgleich-Abrechnung für das Jahr 2005; eigene Berechnungen.

ob es sogar aus fiskalischer Sicht zu einer eher restriktiven Ansiedlungspolitik aufgrund fiskalischer Fehlanreize kommen könne.²⁷ Insgesamt wird bisweilen davon ausgegangen, dass das System des horizontalen Finanzausgleichs sowie die vertikalen Zuweisungen des Bundes an die Länder das (regionale) wirtschaftliche Wachstum hemmen.²⁸

Möchte man die fiskalische Anreizthese unterstreichen, so müsste zumindest ansatzweise ein wechselseitiger Zusammenhang von Infrastruktur, Wirtschaftskraft und Steuerkraft unterstellt werden bzw. auch vorhanden sein, wobei die regionale Wirtschaftskraft als eine wachsende Funktion der regionalen Infrastruktur und die regionale Steuerkraft als eine wachsende Funktion der regionalen Wirtschaftskraft beschrieben werden müsste.²⁹

Wenn schon die einzelnen Länder kaum bis gar nicht über Kompetenzen zur direkten Beeinflussung ihres originären Steueraufkommens verfügen, so wäre daran zu denken, dass womöglich die Landesregierungen über die Beeinflussung bzw. Förderung der regionalen Wirtschaftskraft indirekt auf die Entwicklung des originären Steueraufkommens Einfluss nehmen

können und auch dementsprechend ihre (regionale) Wirtschaftspolitik ausrichten. Eine direkte Verbindung zwischen regionalem Wirtschaftswachstum und Wachstum des originären Steueraufkommens ist hingegen nicht gerade leicht zu beobachten. Ein Blick auf Tabelle 3 zeigt jedenfalls, dass sich das regionale BIP und die regionale Steuerkraft zwischen 1995 und 2005 in den einzelnen Ländern durchaus sehr unterschiedlich entwickelt haben. Wirtschaftliches Wachstum hat in den vergangenen zehn Jahren von Land zu Land sehr unterschiedliche Entwicklungen der regionalen Steuerkraft bewirkt. So ist beispielsweise das regionale BIP in Baden-Württemberg (+26,7%) zwischen 1995 und 2005 annähernd genau so stark gewachsen wie in Thüringen (+27,7%). Eine positive Entwicklung der regionalen Steuerkraft verbucht hingegen Baden-Württemberg (+6,3%), während in Thüringen die regionale Steuerkraft um 17,4% zurückgegangen ist.

Ähnliches gilt für einen Vergleich Hamburgs mit Bremen. In Hamburg stiegen sowohl das regionale BIP (+23,3%) als auch die regionale Steuerkraft (+11,2%), während in Bremen bei einem BIP-Wachstum von +20,8% zwischen 1995 und 2005 die regionale Steuerkraft um 10,1% gesunken ist. Einerseits erfreulich ist die Entwicklung der Wirtschaftskraft in den ostdeutschen Flächenländern, die andererseits jedoch nicht die erhoffte Stärkung der regionalen Steuereinnahmen mit sich gebracht hat. Erwähnt werden muss in diesem Zusammenhang, dass sicherlich ohne Zweifel die durch den Bund in den vergangenen Jahren ver-

²⁷ Vgl. C. Baretti, B. Huber, K. Lichtblau: Weniger Wachstum..., a.a.O., S. 41.

²⁸ Vgl. N. Berthold, S. Drews, E. Thode: Die föderale Ordnung..., a.a.O., S. 125 f.

²⁹ Vgl. dazu nähere Ausführungen bei S. Homburg: Eine Theorie des Länderfinanzausgleichs: Finanzausgleich und Produktionseffizienz, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 50 (1993), S. 464 ff.

abschiedeten Änderungen in den steuergesetzlichen Rahmenbedingungen (z.B. Steuerreform 2000) zu massiven Steuerausfällen mit den entsprechenden Wirkungen auf das Niveau der regionalen Steuerkraft geführt haben. Zu beobachten ist aber auch, dass sich die regionale Steuerkraft unter einheitlichen Rahmenbedingungen höchst unterschiedlich in den Ländern entwickelt hat.

Eine Unterscheidung in „bessere“ und „schlechtere“ Wirtschafts- und Finanzpolitik in den Ländern ist zur Begründung der Unterschiede in der Entwicklung der regionalen Steuerkraft nicht ohne weiteres zulässig und wäre auch zu kurz gegriffen, zumal einer derartigen Argumentation die Entwicklung des regionalen BIP entgegenstehen würde. Auch die zu Recht kritisierte Unitarisierung des Bundesstaates im Bereich der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund und Ländern und damit die deutlich eingeschränkten Entscheidungs- und Handlungsspielräume für eine eigenständige Landespolitik lässt eine Bewertung einer eigenverantwortlichen Politik nicht ohne weiteres zu. Auch ist nicht auszuschließen, dass aufgrund der sehr starken wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen den Bundesländern steuerliche Zuwächse in einem Land durch wirtschaftliche Aktivitäten von angrenzenden Ländern hervorgerufen werden. Insgesamt sei abschließend die Frage erlaubt, inwieweit im Prämienmodell mit der „originären Steuerkraft“ überhaupt der richtige Anknüpfungspunkt zur Belohnung landesspezifischer Politik zur Stärkung der wirtschaftsstrukturellen Grundlagen eines Landes gewählt wurde. Angesichts der vorgetragenen Überlegungen erscheint das gegenwärtige Prämienmodell nicht sachgerecht konzipiert zu sein.

Regionales Wirtschaftswachstum prämiieren

Zu hohe fiskalische Grenzbelastungen durch den Finanzausgleich waren als ein wesentliches Hemmnis für eine wachstumsfreundliche Wirtschaftspolitik und letztlich für wirtschaftliches Wachstum identifiziert worden, „weil die Länder infolge der hohen Grenzbelastungen fiskalisch von einem höheren Wirtschaftswachstum kaum profitieren“³⁰. Es ist aber zu bezweifeln, ob gegenwärtig die regionale Wirtschaftskraft einen ausreichenden Anknüpfungspunkt für die steuerliche Einnahmensituation der öffentlichen Haushalte der Länder darstellt und sich wirtschaftliche Prosperität einer Region oder eines Bundeslandes umfassend in originären Steuermehreinnahmen niederschlägt.

Jedenfalls scheint sich die Entwicklung der originären Steuereinnahmen gegenwärtig eher an einem Zufallsprinzip als an einem sich an wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit orientierenden Steuerverteilungsprinzip zu orientieren. Die steuerliche Rahmengesetzgebung des Bundes dürfte hierzu sicherlich einen wesentlichen Beitrag leisten. Jedenfalls kann ausgeschlossen werden, dass die Gründe für eine derartige Entwicklung der originären Steuereinnahmen in den Ländern in ihren eigenverantwortlichen Steuerpolitiken zu suchen sind, da die Länder keine ausreichend eigenständigen Steuergesetzgebungskompetenzen besitzen.

Andererseits kann unter Umständen aber auch davon ausgegangen werden, dass eine Landesregierung alles für die Stärkung der Wirtschaftskraft tun würde, selbst wenn sie wüsste, dass jede durch regionales Wirtschaftswachstum generierte Steigerung der originären Steuerkraft durch den Mechanismus des Länderfinanzausgleichs nicht zu Mehreinnahmen im Haushalt führt. Als ein Grund kann angeführt werden: Nur eine Stärkung der Wirtschaftskraft bewirkt eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Bevölkerung und damit auch der Wähler durch verstärkte Investitionstätigkeiten und mehr Arbeitsplätzen.³¹ Das Bruttoinlandsprodukt als Wohlstandsindikator kann dabei als eine wesentliche Zielgröße einer eigenständigen Politik einer Landesregierung gelten, „weil es positiv mit dem Wohlstand und der Beschäftigung in diesem Land korreliert ist“³². Es spricht einiges dafür, dass verantwortungsvolle Landespolitik dieser Zielgröße Priorität einräumt und nicht der Steuereinnahmemaximierung. Daher sollte ein Anreiz bzw. Belohnungssystem eher einen zusätzlichen Aufwand zur Stärkung der wirtschaftsstrukturellen Grundlagen honorieren.

Unter Berücksichtigung der gewonnenen Erkenntnisse dürfte es daher sinnvoller sein, unter Anreizgesichtspunkten die Entwicklung der regionalen Wirtschaftsleistung eines Landes zu prämiieren. Zwar sind auch die Möglichkeiten der Landesregierungen zur Beeinflussung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums beschränkt und daher hinsichtlich eines „lebendigen Föderalismus“ reformbedürftig. Allerdings ergeben sich trotzdem über die Ausgabenseite der Landeshaushalte noch weit mehr Möglichkeiten z.B. durch Infrastrukturinvestitionen, standortrelevante Bildungs- und Wissenschaftsausgaben oder Ausgabenprogramme

³⁰ Vgl. C. Baretti, B. Huber, K. Lichtblau: Weniger Wachstum..., a.a.O., S. 42.

³¹ Vgl. R. Pohl, a.a.O., S. 87.

³² Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland, Jahresgutachten 2004/2005, S. 541 (Zif. 802).

für Existenzgründungen als auf der Einnahmenseite. Ein theoretisch überzeugendes Anreizinstrument, welches an die Einnahmenseite und insbesondere an die Steuerkraft anknüpft, sollte erst dann implementiert werden, wenn es zu einer grundsätzlichen Änderung der Finanzverfassung und damit zu einer Erhöhung der Steuerautonomie der Länder kommt.³³

Fazit

Im ersten Ausgleichsjahr konnte das neu eingeführte Prämienmodell nicht wirklich überzeugen. Einerseits dürften die Prämien größtmäßig kaum als angemessene Belohnung für wirtschaftspolitische Aktivitäten in den betreffenden Ländern empfunden werden, andererseits werden die konzeptionellen Mängel durch die Anknüpfung der Prämien an der originären Steuerkraft sichtbar.

Das Setzen von Anreizen für die Länder ist im Sinne einer Förderung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland sicherlich richtig und notwendig. Dabei sollte aber darauf geachtet werden, dass die Früchte einer eigenständigen Landespolitik und nicht bloße Zufallsprodukte honoriert werden. Daher spricht viel für ein Prämienmodell, welches das wirtschaftliche Wachstum in den einzelnen Ländern honoriert. Im Übrigen diskutiert der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung schon seit längerer Zeit eine konzeptionelle Neuorientierung des Finanzausgleichssystems am Bruttoinlandsprodukt je Einwohner.³⁴

Solange keine umfangreichen Änderungen der Finanzverfassung vorgenommen werden mit dem Ziel einer Stärkung der Steuergesetzgebungskompetenzen der Länder sowie der Neuausrichtung des Länderfinanzausgleichs zu einem wirtschaftskraftorientierten Finanzausgleich, könnte eine wirtschaftskraftorientierte Prämienregelung eher positive Anreize erzeugen als die gegenwärtige Regelung im geltenden System.

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005 ist die Notwendigkeit erkannt worden, mehr Wachstum zu generieren und mehr Beschäftigungschancen zu eröffnen.³⁵ Ein wirtschaftskraftorientiertes Prämienmodell für die Länder könnte hierzu einen Beitrag leisten.

³³ Vgl. T. Lenk, a.a.O., S. 439.

³⁴ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Erfolge im Ausland..., a.a.O., S. 541 (Zif. 801 f.).

³⁵ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005: Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit, S. 14 ff.