



Prof. Dr. Tony Mudrack

studierte Betriebswirtschaftslehre an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder). Hier wurde er im volkswirtschaftlichen Themenbereich der öffentlichen Finanzen promoviert. Nach mehrjähriger Tätigkeit als Projektleiter eines Immobilienunternehmens erfolgte der Wechsel an die Hochschule für nachhaltige Entwicklung Eberswalde als Dozent und akademischer Mitarbeiter. Seit 2015 ist Prof. Dr. Mudrack hauptamtlicher Dozent im Studienbereich Wirtschaft an der Staatlichen Studienakademie Breitenbrunn.

KONTAKT: Berufsakademie Sachsen / Staatliche Studienakademie Breitenbrunn
Schachtstraße 128 / 08359 Breitenbrunn / t.mudrack@ba-breitenbrunn.de

Warum ein Berliner finanzpolitisch wertvoller als ein Sachse ist – Zur Wirkung der Einwohnerveredlung

Tony Mudrack

„Begrüßungsgeld von 300 Euro für Studenten geplant“, so titelt die Morgenpost am 16.10.2016. Was nach Anreizen klingt, sein Studium in der Stadt Berlin zu beginnen, hat jedoch ganz andere finanzpolitische Gründe. So bedeutet jeder zusätzliche Einwohner weitere Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich. Neben dicht besiedelten Regionen weisen auch sehr dünn besiedelte Regionen einen erhöhten Finanzbedarf auf, um bundesweit einheitliche Lebensverhältnisse zu gewährleisten. Dieser Ausgabenbedarf wird über die Veredlung von Einwohnern in den Finanzausgleichssystemen abgebildet, so dass ein Berliner gegenüber einem Sachsen im Finanzausgleich eine höhere Bedeutung genießt. Die Einwohnerveredlung erhöht fiktiv die Einwohnerzahl der veredelten Region um einen spezifischen Faktor, wodurch deren eigene Finanzkraft sinkt und zugleich der Ausgleichsanspruch steigt. Großer Gewinner der Einwohnerveredlung sind im Länderfinanzausgleich insbesondere die drei Stadtstaaten bzw. in den kommunalen Finanzausgleichssystemen die einwohnerstarken Gemeinden. Dieser Beitrag quantifiziert die Mehreinnahmen durch die Einwohnerveredlung im Länderfinanzausgleich, um die Frage zu klären, um welchen Betrag ein Berliner finanzpolitisch wertvoller als ein Sachse ist.

Berlin awards a welcome payment to each student who has his main residence in Berlin. These payments are not necessarily an indicator of the quality and attractiveness of Berlin universities, as they have more fiscal motives. Thus, each additional resident leads to disproportionately additional revenues by the financial equalisation scheme between the German states. Regions with higher and lower population density requiring more revenues per capita to finance their necessary public expenditures. The upgrading of local population in these regions by a specific factor leads lowers their own financial strength and increases the transfers by other regions. Especially the three German city states Berlin, Bremen and Hamburg profit by the upgrading of local population. This paper analyses the impact on revenues of upgraded and non-upgraded German states to answer the following question: Why are Berlin residents fiscally more valuable than Saxon residents?

1. Einleitung

„Begrüßungsgeld von 300 Euro für Studenten geplant“, so titelt die Morgenpost am 16.10.2016. Ist diese Maßnahme rein der Studiengangengewinnung geschuldet oder bietet Berlin einfach nur ein besseres Hochschul Umfeld als beispielsweise Sachsen? Was nach Anreizen klingt, sein Studium insbesondere in der Stadt Berlin zu beginnen, hat jedoch ganz andere finanzpolitische Gründe. So kriert Berlin

mit jedem zusätzlichen Einwohner spezifische Mehreinnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, da dieser in erster Linie einwohnerbezogen nivelliert. Allerdings geht hierbei ein Berliner mit einer höheren Gewichtung in den Ausgleich ein, da Berlin über eine sogenannte Einwohnerveredlung verfügt. Bei der Einwohnerveredlung wird die Einwohnerzahl eines veredelten Landes für den Länderfinanzausgleich um einen spezifischen Faktor erhöht und hierüber der Transferanspruch gezielt verändert. Ein ähnliches Vorgehen erfolgt auf

Gemeindeebene in den kommunalen Finanzausgleichssystemen, die in Abhängigkeit der Einwohnerzahl spezifische Veredlungsfaktoren gewähren. Daher ist womöglich ein Dresdner finanzpolitisch auch wertvoller als ein Breitenbrunner.

Dieser Beitrag prüft die empirischen Auswirkungen der Einwohnerveredlung im Länderfinanzausgleich, die für die drei Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sowie für die drei dünn besiedelten Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt zur Anwendung kommt. Hierfür erfolgt in Kapitel 2 eine kurze Diskussion über den Zusammenhang zwischen dem individuellen Ausgabenbedarf und der Einwohnerdichte. Aus dem Ausgabenbedarf resultiert im Umkehrschluss der Finanzbedarf je Einwohner, der durch den Finanzausgleich bereitgestellt wird. So fordert bereits das Grundgesetz über Art. 106 Abs. 3 Nr. 2 GG eine Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, die letztlich durch die Mechanismen der Finanzausgleichssysteme ermöglicht wird.

Aufgrund der unterschiedlichen Siedlungsstrukturen Deutschlands ist die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse sehr diffizil. So benötigen einige Regionen mehr Finanzmittel je Einwohner, um die öffentlichen Leistungen in analoger Form bereitzustellen. Zur Berechnung dieser notwendigen Mehreinnahmen dient die Einwohnerveredlung. Die Funktionsweise der Einwohnerveredlung und die Auswirkungen auf die im Finanzausgleich relevanten Einwohnerwerte werden in Kapitel 3 detailliert erläutert.

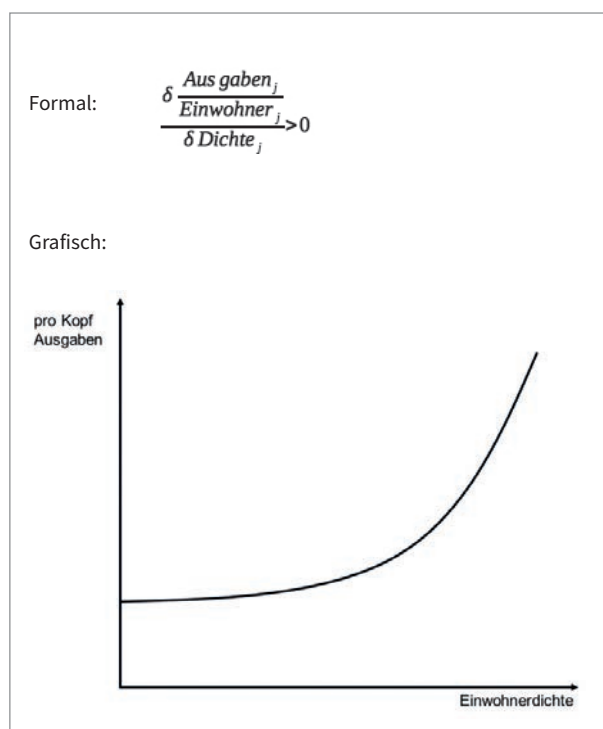
Kapitel 4 quantifiziert die Effekte der Einwohnerveredlung des Länderfinanzausgleichs. Hierfür wird der aktuelle Länderfinanzausgleich in einem eigenen Modell für die Jahre 2014 bis 2016 einerseits ohne Veredlung und andererseits mit der umfassenden Wirkung der Veredlung simuliert. Die berechneten Werte werden im Anschluss miteinander verglichen, um Gewinner und Verlierer der Veredlung sowie deren resultierende Mehr- bzw. Mindereinnahmen gegenüberzustellen. Der Länderfinanzausgleich unterliegt ab 2020 einer umfassenden Reform, deren Ziel in erster Linie in einer Vereinfachung der Ausgleichsmechanismen sowie der Beseitigung des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne besteht. Die Höhe der Veredlungsfaktoren bleibt jedoch bestehen, so dass die Vermutung naheliegt, die Ausgleichsansprüche der veredelten Bundesländer bleiben unverändert. Zur Prüfung dieser Vermutung erfolgt eine identische Simulation für die Ausgleichsjahre 2014 bis 2016 unter Anwendung der reformierten Ausgleichsmechanismen.

Eine weitaus umfassendere Anwendung der Einwohnerveredlung erfolgt auf Gemeindeebene in den kommunalen Finanzausgleichssystemen. Hierfür stellt Kapitel 5 beispielhaft die Veredlungsfaktoren Brandenburgs, Sachsens und Thüringens gegenüber. Im anschließenden Kapitel 6 werden die Ergebnisse dieses Beitrags kompakt zusammengefasst.

2. Ausgabenbedarf und Einwohnerdichte

Die Bundesrepublik Deutschland weist – wie viele andere Volkswirtschaften – äußerst unterschiedliche Urbanisierungsstrukturen auf. Neben sehr dicht besiedelten Metropolregionen existieren insbesondere in Ostdeutschland eher periphere Regionen mit einer geringen Besiedlung.¹ Diese unterschiedlichen Strukturen stellen besondere Herausforderungen an die Bereitstellung öffentlicher Gelder zur Finanzierung von Gütern und Dienstleistungen.

Natürlich steigt der Ausgabenbedarf einer Region mit deren Einwohnerzahl. Allerdings zeigen vielfältige Untersuchungen, dass neben der reinen Einwohnerzahl zusätzlich die Einwohnerdichte auf den Ausgabenbedarf einwirken kann. Dies bedeutet, dass eine einheitliche Bereitstellung öffentlicher Leistungen in Abhängigkeit der Besiedlungsdichte teurer bzw. billiger sein kann. Diese Mutmaßung geht bereits auf das bereits 1932 formulierte Brechtsche Gesetz zurück, das jedoch auf keinem empirischen Fundament aufbaut. Vielmehr besteht die Mutmaßung durch Brecht (1932), dass „fast alle öffentlichen Aufwendungen in den großen Städten erheblich teurer sind als draußen“. Diese Aussage Brechts beruht insbesondere auf den erhöhten Grundstücks- und Leistungserstellungspreisen in den Städten. Brecht sieht daher einen rein positiven Zusammenhang zwischen dem Ausgabenbedarf (in pro Kopf bemessen) und der Einwohnerdichte:

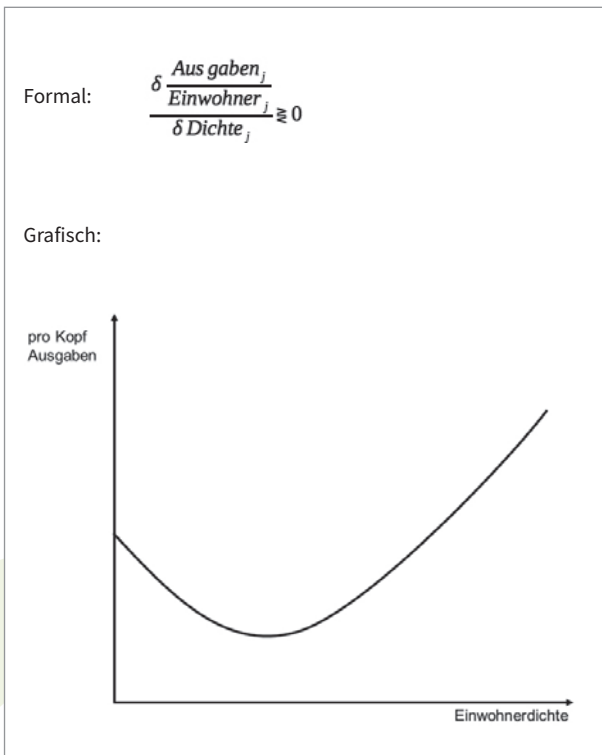


¹ Mit Ausnahme Sachsens gehören die ostdeutschen Flächenländer mit einer Einwohnerdichte zwischen 69,5 Einwohner je km² (Mecklenburg-Vorpommern) und 109,8 Einwohner je km² (Sachsen-Anhalt) zu den am geringsten besiedelten Bundesländern Deutschlands (Stand 2016).

Analoge Verweise auf eine Dichteabhängigkeit öffentlicher Ausgaben liefert Popitz (1932). Allerdings sind diese Aussagen aufgrund der fehlenden empirischen Untermauerung sehr umstritten. Ferner fehlen signifikante Werte für die Höhe dieses Zusammenhangs. So betont Kitterer (1994, 19):

„Das Gebäude der Einwohnerwertung, das in adäquater Weise den mit zunehmender Einwohnerzahl progressiv ansteigenden Finanzbedarf abbilden soll, steht daher aus finanzwissenschaftlicher Sicht auf schwankendem Boden.“

Aktuellere Untersuchungen negieren nunmehr den von Brecht und Popitz unterstellten strikt positiven Zusammenhang. So verweisen Seitz (2002) aber auch Eltges et al. (2001) auf einen erhöhten Ausgabenbedarf besonders dünn besiedelter Regionen. Bedingt durch die Wiedervereinigung erfuhr die Bundesrepublik eine geografische Erweiterung mit vergleichsweise vielen Regionen, die eine deutlich unterdurchschnittliche Besiedlungsdichte aufweisen. Aufgrund dieser Strukturbesonderheiten erfolgten in der Nachwendzeit vermehrt spezifische Untersuchungen, um einen womöglich erhöhten pro Kopf-Ausgabenbedarf auch in dünn besiedelten Regionen empirisch zu ermitteln. Die zum Teil sehr differierenden Untersuchungsmethoden der Autoren zur Bestimmung des jeweiligen Ausgabenbedarfs führten jedoch teils zu konträren Aussagen. So ermitteln Seitz (2002) und Eltges et al. (2001) einen überdurchschnittlichen Ausgabenbedarf in sehr dünn besiedelten Regionen, der insbesondere durch die Aufrechterhaltung der Netzbetriebe peripherer Gebiete (ÖPNV, Strom, Wasser, Abwasser, Sicherheit) verursacht wird. Das Brechtsche Gesetz müsste daher um einen u-förmigen Zusammenhang erweitert werden:



Allerdings widersprechen andere Untersuchungen diesem u-förmigen (quadratischen) Verlauf für die Dichteabhängigkeit öffentlicher Ausgaben. So sehen Baretta et al. (2001) und Vesper (2001) keinen signifikant erhöhten Ausgabenbedarf dünn besiedelter Regionen. Gleichwohl sind sich Baretta et al. sowie Vesper uneins über die Höhe des Ausgabenbedarfs dicht besiedelter Regionen insbesondere der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg. Vesper berechnet im Gegensatz zu Baretta et al. einen deutlich höheren Ausgabenbedarf je Einwohner in den Stadtstaaten.

Die stark variierenden Ergebnisse der jeweiligen Untersuchungen begründen sich sowohl in der Komplexität des Untersuchungsgegenstandes als auch in der Basis der genutzten Untersuchungsmethode.

3. Ausgleich des Ausgabenbedarfs durch die Einwohnerveredlung

Das Grundgesetz fordert über Art. 106 Abs. 3 Nr. 2 GG eine Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet. Angesichts der Diskrepanz zwischen eigener Finanzausstattung und zugehörigem Ausgabenbedarf ist somit ein spezifischer Finanzausgleich notwendig, um eine (annähernde) Einheitlichkeit zu gewährleisten. Art. 106 Abs. 3 Nr. 2 GG spiegelt sich aus diesem Grund nicht nur im Länderfinanzausgleich sondern auch in den kommunalen Finanzausgleichssystemen zwischen den Gemeinden wider. Nach Art. 107 Abs. 2 GG umfasst ein angemessener Ausgleich zwischen den Ländern ebenfalls die Berücksichtigung der kommunalen Bedarfe. Hierbei orientieren sich sowohl der Länderfinanzausgleich als auch die kommunalen Finanzausgleichssysteme prinzipiell an der Einwohnerzahl der auszugleichenden Region. Sollte nunmehr eine Region über einen überdurchschnittlichen Ausgabenbedarf verfügen, erfolgt die Anwendung der sogenannten Einwohnerveredlung. Durch die Einwohnerveredlung werden die Einwohnerwerte der betroffenen Region um einen spezifischen Faktor erhöht. Dies führt dazu, dass die eigene Finanzkraft der veredelten Region künstlich verringert wird:

$$\text{Finanzkraft } FK_j: \frac{\text{Steuereinnahmen}_j}{\text{Einwohner}_j} > \frac{\text{Steuereinnahmen}_j}{\text{Einwohner}_j \cdot \text{Veredlungsfaktor}}$$

Im Länderfinanzausgleich werden die dicht besiedelten Stadtstaaten mit jeweils einem Veredlungsfaktor von 1,35 sowie die dünn besiedelten Bundesländer Brandenburg (1,03), Mecklenburg-Vorpommern (1,05) und Sachsen-Anhalt (1,02) veredelt. Tabelle 1 stellt die für den Finanzausgleich fiktiv erhöhten Einwohnerzahlen für das Jahr 2016 dar.

Durch den hohen Veredlungsfaktor von 1,35 wird die Einwohnerzahl der Stadtstaaten deutlich erhöht und hierüber die Finanzkraft künstlich gesenkt. Berlin weist somit statt einer Einwohnerzahl von 3,5 Mio. im Länderfinanzausgleich 4,8 Mio. veredelte Einwohner auf. Somit werden in Berlin 1,3 Mio. Einwohner im Finanzausgleich be-

Bundesland	Veredlungsfaktor	Einwohnerzahl	veredelte Einwohnerzahl
Berlin	1,35	3.520	4.752
Bremen	1,35	671	907
Hamburg	1,35	1.787	2.413
Brandenburg	1,03	2.485	2.559
Mecklenburg-Vorpommern	1,05	1.612	1.693
Sachsen-Anhalt	1,02	2.245	2.290

Tabelle 1: Wirkung der Veredlungsfaktoren auf die Einwohnerzahl in 1.000 für das Jahr 2016

(Quelle: eigene Berechnungen, Daten: Bundesfinanzministerium (2016b))

rücksichtigt, die nicht existent sind. Für Bremen und Hamburg sind die Effekte aufgrund des identischen Faktors ähnlich. Das Ziel dieser künstlichen Erhöhung besteht in einer Deckung des überdurchschnittlichen dichtebedingten Ausgaben- und Finanzbedarfs der Stadtstaaten bzw. der drei ostdeutschen Bundesländer. Allerdings liegt der jeweilige Veredlungsfaktor in den drei ostdeutschen Bundesländern auf deutlich geringerem Niveau, so dass der Ausgabenbedarf einer Dünnbesiedlung im Finanzausgleich weniger Gewicht besitzt. Zudem wird die Veredlung der drei ostdeutschen Bundesländer nur zum Ausgleich der Gemeindefinanzkraft im Länderfinanzausgleich genutzt, während die Stadtstaaten sowohl auf Länder- als auch auf Gemeindeebene veredelt werden. Aus diesem Grund profitieren insbesondere die Stadtstaaten immens durch die Einwohnerveredlung, was zu entsprechender Kritik insbesondere der Flächenländer führt. Als hauptsächlicher Kritikpunkt wird der weiterhin bestehende fehlende empirische Nachweis über die exakte Höhe des Ausgabenbedarfs angeführt.² Ferner erfolgt die zusätzliche Zuteilung der Finanzmittel an die Stadtstaaten nicht zweckgebunden, so dass über die tatsächliche Verwendung der künstlich erhöhten Finanzausstattung keinerlei externe Kontrolle besteht.

Die in den vergangenen Jahren aufkeimenden Kontroversen über die Fortführung des Länderfinanzausgleichs deuteten neben der Forderung nach einer Senkung der finanziellen Belastung für die Geberländer zusätzlich auf eine Reform der Einwohnerveredlung hin. Allerdings sieht der Gesetzesentwurf zur Neugestaltung der Bundesländer-Finanzbeziehungen über Anpassungen des Grundgesetzes, des Maßstäbengesetzes (MaßStG) sowie des hieraus abgeleiteten Finanzausgleichsgesetzes (FAG) lediglich die Reduktion der Finanztransfers der Geberländer an die Nehmerländer vor. So entfällt ab 2020 der Länderfinanzausgleich im engeren Sinn (Transfers zwischen Ländern) und die Nivellierung zwischen den Ländern erfolgt ausschließlich über den Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen.³ Eine Anpassung der Veredlungsfaktoren ist nicht Bestandteil der Re-

form des Länderfinanzausgleichs, so dass die Stadtstaaten weiterhin ihren erhöhten Finanzanspruch im Finanzausgleich geltend machen können. Ferner bleibt auch der weniger bedeutende Veredlungsanspruch der ostdeutschen Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern sowie Sachsen-Anhalt auf Gemeindeebene bestehen. Befürchtungen über langfristige Auseinandersetzungen um bzw. über die Höhe der Veredlungsfaktoren konnten sicherlich bedingt durch die finanzielle Besserstellung der Geberländer ab 2020 vermieden werden.⁴

4. Empirische Konsequenzen der Einwohnerveredlung auf die Finanzausstattung

Grundlage aller Finanzausgleichssysteme einschließlich des Länderfinanzausgleichs stellt die individuelle pro Kopf-Finanzkraft dar, die dem jeweiligen Bundesdurchschnitt (Ausgleichsmesszahl) gegenübergestellt wird. Zur Berechnung der Finanzkraft werden alle ausgleichsrelevanten Einnahmen durch die zugehörige Einwohnerzahl der Region dividiert. Die Finanzkraft beinhaltet im Rahmen des Länderfinanzausgleichs die Einnahmen aus dem Länderanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer, den Ländersteuern, der bergbaurechtlichen Förderabgabe (anteilsweise) sowie die Einnahmen der zugehörigen Gemeinden (anteilsweise):

Finanzkraft Land j :	$FK_j = \frac{\text{Steuereinnahmen}_j}{\text{Einwohner}_j}$
Bundesdurchschnitt:	$\bar{FK} = \frac{\sum_{i=1}^{16} \text{Steuereinnahmen}_i}{\sum_{i=1}^{16} \text{Einwohner}_i}$

Liegt die Finanzkraft über dem Bundesdurchschnitt, handelt es sich beim bisherigen Länderfinanzausgleich um ein Geberland, das Transfers an die Nehmerländer abzuführen hat. Im reformierten Län-

² Vgl. Baretta et al. (2001).

³ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2016a) sowie Mudrack (2017).

⁴ Vgl. Mudrack (2017).

derfinanzausgleich ab 2020 führt dieses Geberland keine direkten Transfers ab. Vielmehr realisiert das betreffende Land spezifische Abschläge bei der Verteilung der Umsatzsteuereinnahmen, was letztlich zu ähnlichen Mindereinnahmen führt. Gleichermaßen stellt ein Bundesland mit einer Finanzkraft unter dem Bundesdurchschnitt aktuell ein Nehmerland dar bzw. erhält es ab dem Jahr 2020 Zuschläge bei der Verteilung der Umsatzsteuereinnahmen.⁵

Die im Anschluss erfolgende Simulation der Länderfinanzausgleichsregelungen quantifiziert die empirischen Wirkungen auf die Finanzausstattung der Bundesländer, indem die Ausgleichsmechanismen einerseits ohne Einwohnerveredlung berechnet und im Anschluss mit den tatsächlichen Leistungen verglichen werden. Hieraus lassen sich die Antworten auf folgende Fragen ableiten:

1. Welche Bundesländer profitieren am stärksten von der Einwohnerveredlung?
2. Realisieren alle veredelten Bundesländer spezifische Mehreinnahmen durch den Länderfinanzausgleich?
3. Besteht ein signifikanter Unterschied zwischen veredelten finanzstarken sowie veredelten finanzschwachen Bundesländern?
4. Wie verändert der ab 2020 geltende Länderfinanzausgleich die quantitativen Wirkungen der Einwohnerveredlung bei unveränderten Veredlungsfaktoren?

Um Sondereffekte eines einzelnen Ausgleichsjahrs auszuschließen, erfolgt die Simulation des Länderfinanzausgleichs über ein eigenes Finanzausgleichsmodell für die Jahre 2014 bis 2016. Aus den Ergebnissen der drei Jahre wird jeweils der Durchschnittswert gebildet, so dass mögliche Sondereffekte eines einzelnen Jahres weniger Gewicht erhalten. Ferner bleibt das Prämienmodell gemäß § 7 Abs. 3 FAG deaktiviert, das eine Reduktion der ausgleichsrelevanten Finanzkraft bei überdurchschnittlich positiver Entwicklung der Steuereinnahmen vorsieht. Diese Regelung könnte zu Verzerrungen führen, so dass das Prämienmodell in den Ausgleichsmechanismen unberücksichtigt bleibt.

Alle weiteren Regelungen des aktuellen Länderfinanzausgleichs werden für die Ausgleichsvorgänge in vollem Umfang integriert, um die Mehreinnahmen bzw. Mindereinnahmen eines Landes durch die Einwohnerveredlung zu berechnen:

	Finanzausstattung mit Anwendung Veredlung in j
-	Finanzausstattung ohne Anwendung Veredlung in j
=	Mehr- / Mindereinnahmen in j

4.1 Mehr- / Mindereinnahmen durch die Einwohnerveredlung im aktuellen LFA

Die Mehr- bzw. Mindereinnahmen in absoluter Höhe für den aktuellen, bis 2019 geltenden Länderfinanzausgleich werden in Abbildung 1 gegenübergestellt. Hieraus sind bereits Antworten für die ersten drei Fragen abzuleiten. So profitieren nur drei Bundesländer von der Wirkung der Einwohnerveredlung, obgleich sechs Bundesländer veredelt werden. Bei diesen drei Bundesländern handelt es sich um die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg, die Mehreinnahmen von 3,9 Mrd. Euro (Berlin), 0,7 Mrd. Euro (Bremen) sowie 1,4 Mrd. Euro (Hamburg) gegenüber einem unveredelten Finanzausgleich realisieren. Ursächlich hierfür ist die Veredlung der drei Stadtstaaten sowohl für den Ausgleich der Ländereinnahmen als auch für den Ausgleich der Gemeindefeinnahmen. Dagegen besitzen die drei ostdeutschen Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt einen Veredlungsanspruch ausschließlich auf Gemeindeebene, so dass ungeachtet des Veredlungsanspruchs auch hier Mindereinnahmen zwischen -89 Mio. Euro (Mecklenburg-Vorpommern) und -170 Mio. Euro (Brandenburg) auftreten. Demnach führt ein Veredlungsanspruch nicht parallel zu entsprechenden Mehreinnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, da die Veredlung der Stadtstaaten den Dünnsiedlerdefekt deutlich überkompensiert.

Alle weiteren Bundesländer beziehen durch die Einwohnerveredlung ebenfalls Mindereinnahmen zwischen -88 Mio. Euro (Saarland) und -1,5 Mrd. Euro (Nordrhein-Westfalen). Letztlich bringen in Summe 13 Bundesländer die resultierenden Mehreinnahmen der Stadtstaaten durch die Einwohnerveredlung auf.⁶ Die Einwohnerveredlung der drei dünn besiedelten Bundesländer Ostdeutschlands wirkt lediglich marginal und reduziert die Mindereinnahmen, die ohne dortige Veredlung aufgetreten wären.

Aus der Wirkung der Einwohnerveredlung resultieren folgerichtige ökonomische Maßnahmen der Stadtstaaten: Da mit jedem hinzugekommenen Einwohner (Erstwohnsitz) der Finanzanspruch der Stadtstaaten nicht um 1 sondern um 1,35 Einwohner ansteigt, haben insbesondere die veredelten Stadtstaaten ein tiefgreifendes Interesse daran, die typischen Zweitwohnsitznehmer (Studierende, Arbeitnehmer mit doppelter Haushaltsführung etc.) zu einer Erstwohnsitzanmeldung zu bewegen. Hierfür werden oftmals Prämien wie beispielsweise Begrüßungsgelder diskutiert. Alternativ erheben die Stadtstaaten eine entsprechende Zweitwohnsitzsteuer auf die Nettokaltmiete (Berlin 15 Prozent ab 01.01.2019, Bremen 12 Prozent, Hamburg 8 Prozent).⁷

Ein Vergleich der absoluten Mehr-/Mindereinnahmen beinhaltet natürlich die jeweils variierenden Einwohnerzahlen der Bundesländer. Daher ist es kaum verwunderlich, dass der größte Stadtstaat Berlin mit 3,5 Mio. (unveredelten) Einwohnern die höchsten Mehreinnahmen er-

⁶ Auch der Bund finanziert zum Teil die Mehreinnahmen der Stadtstaaten. Durch die Einwohnerveredlung nehmen die Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen des Bundes an die finanzschwachen Stadtstaaten Berlin und Bremen um 143 Mio. Euro zu.

⁷ Vgl. Zweitwohnsitzsteuersatzungen der jeweiligen Gemeinden.

⁵ Vgl. Mudrack (2017).

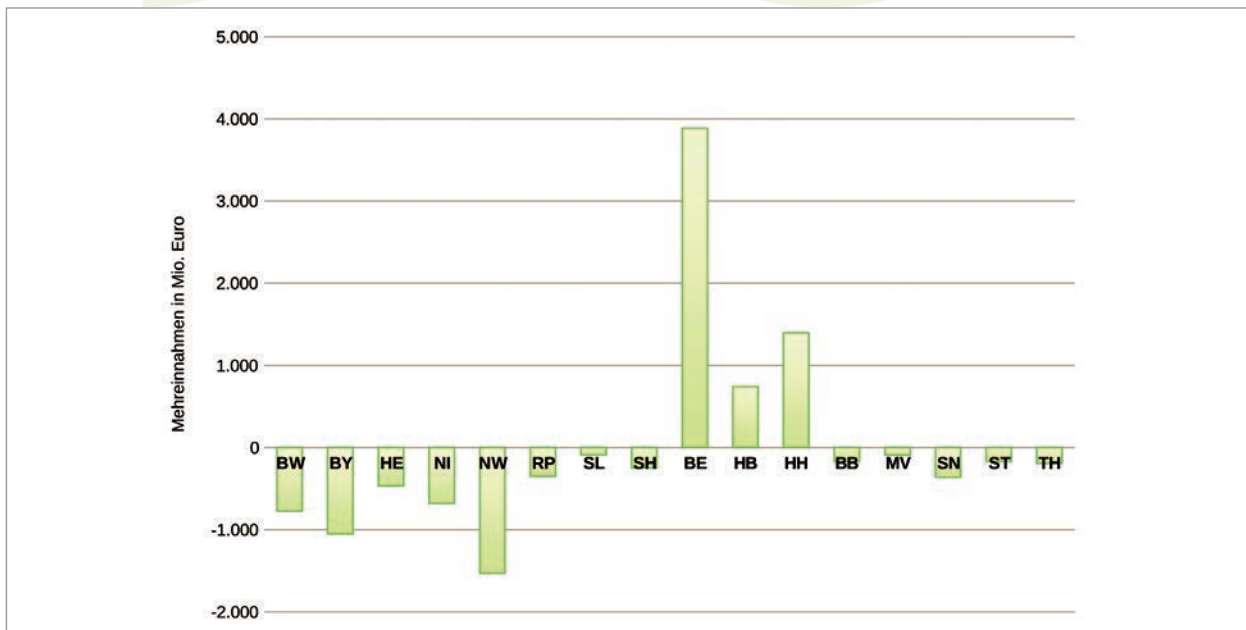


Abbildung 1: Absolute Mehr-/Mindereinnahmen für den bisherigen Länderfinanzausgleich als Mittelwert 2014-2016 (Quelle: Eigene Berechnungen, Daten: Bundesfinanzministerium (2016b))

zielt, während Nordrhein-Westfalen mit ca. 17,7 Mio. Einwohnern die höchsten Mindereinnahmen verzeichnet. Allerdings vernachlässigt ein Vergleich der Absolutwerte die tatsächlichen Belastungen für die Bundesländer in Relation zu ihrer Einwohnerzahl, so dass ein Vergleich der Mehr-/Mindereinnahmen je Einwohner zielführender ist. Abbildung 2 stellt die realisierten Mehr- bzw. Mindereinnahmen je Einwohner dar. Ein Vergleich der pro Kopf-Mehr- bzw. Mindereinnahmen verdeutlicht, dass die Mehreinnahmen Berlins und Bremens durch die Einwohnerverdichtung auf identischem Niveau bei ca. 1.100 Euro je

Einwohner liegen. Hamburg weist aufgrund der Ausgleichsmechanismen Mehreinnahmen von 790 Euro je Einwohner auf. Die Mindereinnahmen der veredelten Bundesländer Ostdeutschlands liegen zwischen -56 Euro (Mecklenburg-Vorpommern) und -76 Euro (Sachsen-Anhalt) je Einwohner. Hier bewirkt die vergleichsweise geringe Wirkung der Einwohnerverdichtung zumindest unterdurchschnittliche Mindereinnahmen gegenüber den anderen (unveredelten) Flächenländern mit Mindereinnahmen zwischen -72 Euro (Baden-Württemberg) und -89 Euro (Saarland, Sachsen, Thüringen) je Einwohner.

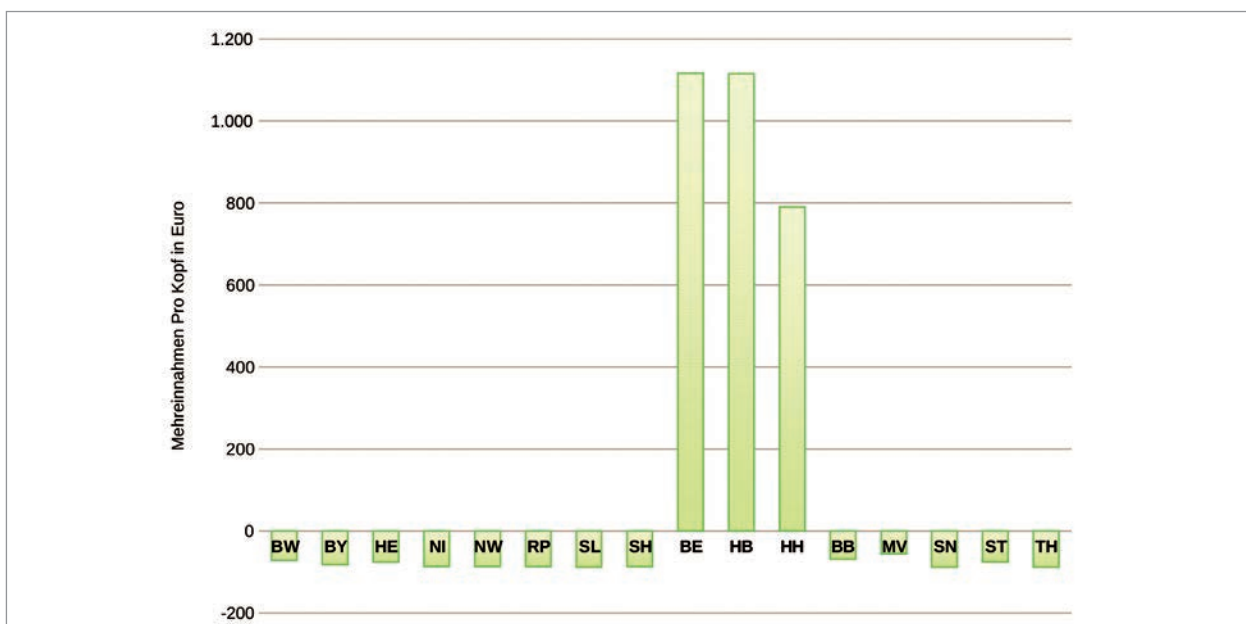


Abbildung 2: Mehr-/Mindereinnahmen je Einwohner für den bisherigen Länderfinanzausgleich als Mittelwert 2014-2016 (Quelle: Eigene Berechnungen, Daten: Bundesfinanzministerium (2016b))

4.2 Wirkung der Einwohnerveredlung im neuen Länderfinanzausgleich

Das Ziel des ab 2020 geltenden Länderfinanzausgleichs besteht – neben einer Abschaffung des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinn und den hierin erfolgenden horizontalen Transfers zwischen Geber- und Nehmerländern – in einer allgemeinen Reduktion des Transfervolumens. Insbesondere die Geberländer sollen durch die Reform eine Entlastung erfahren. Daher ergibt sich die grundlegende Frage, welche quantitativen Wirkungen für den reformierten Länderfinanzausgleich auf die Effekte der Einwohnerveredlung ausgehen. Es wäre anzunehmen, dass die unveränderte Beibehaltung der Veredlungsfaktoren die bisher ermittelten Mehr- und Mindereinnahmen kaum beeinflusst.

Allerdings werden die Ausgleichsmechanismen in der Finanzausgleichsreform grundlegend umstrukturiert, so dass sich die unveränderten Veredlungsfaktoren auf parallel veränderte Bemessungsgrundlagen stützen. So bezieht sich die Einwohnerveredlung im bisherigen Länderfinanzausgleich ausschließlich auf den Länderfinanzausgleich im engeren Sinn und nicht auf die vorhergehende Nivellierung durch die Umsatzsteuervorwegverteilung. Hingegen werden nunmehr die Veredlungsfaktoren in der Reform für den Ausgleich über die Berechnung von Zu- und Abschlägen auf die Umsatzsteuereinnahmen der Länder genutzt.⁸

Die Quantifizierung der Einwohnerveredlung im reformierten Länderfinanzausgleich erfolgt erneut über ein eigenes Simulationsmodell, das die neuen Ausgleichsmechanismen für die Jahre 2014 bis 2016 beinhaltet. Die berechneten Mehr- bzw. Mindereinnahmen werden wiederum als Mittelwert zwischen 2014 und 2016 abgebildet, um mögliche Sondereffekte eines einzelnen Jahres auszuschließen.⁹

Diese Mehr- bzw. Mindereinnahmen des neuen Länderfinanzausgleichs werden im Anschluss mit den Mehr- bzw. Mindereinnahmen des aktuellen Finanzausgleichs verglichen, so dass im Ergebnis die quantitativen Veränderungen der Einwohnerveredlung hervorgehen:

$$\begin{aligned}
 & \text{Mehr-/Mindereinnahmen durch Veredlung in } j \text{ (neuer LFA)} \\
 - & \text{ Mehr-/Mindereinnahmen durch Veredlung in } j \text{ (aktueller LFA)} \\
 = & \text{ Veränderung Mehr-/Mindereinnahmen in } j \text{ durch neuen LFA}
 \end{aligned}$$

Abbildung 3 dokumentiert die Veredlungswirkung des neuen Finanzausgleichs gegenüber den bisherigen Regelungen in Form von Mehr- bzw. Mindereinnahmen je Einwohner. Anzumerken ist zusätzlich, dass der Bund die Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen an die finanzschwachen Bundesländer im neuen Finanzausgleich erhöht und somit zu den Mehreinnahmen dieser Länder über eigene Finanzmittel unmittelbar beiträgt.

Aus Abbildung 3 gehen eindeutige Gewinner bzw. Verlierer der Veredlungswirkung des neuen Länderfinanzausgleichs gegenüber den bisherigen Regelungen hervor, die zur besseren Interpretation in fünf Gruppen eingeteilt werden:

1. Die finanzstarken, unveredelten Flächenländer (BW, BY, HE, NW) profitieren durch den neuen Länderfinanzausgleich. Die unveränderten Faktoren der Einwohnerveredlung wirken in diesen unveredelten Flächenländern weniger stark ein, so dass diese Länder über zusätzliche Mehreinnahmen zwischen 3 Euro (Nordrhein-Westfalen) und 19 Euro (Bayern) je Einwohner verfügen.
2. Die finanzschwachen, unveredelten Flächenländer (NI, RP, SL, SN, SH, TH) werden durch die neuen Ausgleichsmechanismen trotz unveränderter Veredlungsfaktoren benachteiligt. Diese Länder verfügen durch den neuen Finanzausgleich über Mindereinnahmen zwischen -4 Euro (SN, SL, TH) und -6 Euro (Niedersachsen) je Einwohner.
3. Die finanzschwachen, veredelten Stadtstaaten (BE, BR) verfügen durch die Wirkung der Einwohnerveredlung im neuen Finanzausgleich über deutliche Mehreinnahmen von 37 Euro (Berlin) bzw. 39 Euro (Bremen) je Einwohner. Ursächlich hierfür sind insbesondere die zusätzlichen Finanzmittel des Bundes über die Anhebung der Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen.
4. Die finanzschwachen, veredelten Flächenländer (BB, MV, ST) offenbaren lediglich marginale Veränderungen durch die Veredlung im neuen Länderfinanzausgleich. So ändert sich die finanzielle Ausstattung Brandenburgs nicht, Mecklenburg-Vorpommern verfügt über Mehreinnahmen von 3 Euro je Einwohner, Sachsen-Anhalt weist Mindereinnahmen von -1 Euro je Einwohner auf.
5. Hamburg als finanzstarker Stadtstaat mit Veredlungsanspruch verfügt durch die Veredlungswirkung im neuen Länderfinanzausgleich gegenüber den bisherigen Regelungen über Mindereinnahmen von -3 Euro je Einwohner. Da Hamburg als finanzstarkes Bundesland keinen Anspruch auf die Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen des Bundes genießt, realisiert Hamburg gegenüber den beiden finanzschwachen Stadtstaaten keine weiteren Mehreinnahmen im neuen Finanzausgleich.

Die Ergebnisse verdeutlichen zusammenfassend, dass die Einwohnerveredlung des neuen Länderfinanzausgleichs weniger stark auf die Finanzausstattung der betreffenden Bundesländer einwirkt. Die Mehreinnahmen der beiden Stadtstaaten Berlin und Bremen sind insbesondere der Anhebung der Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen des Bundes zu verdanken. So nehmen die Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen durch die Einwohnerveredlung im neuen Finanzausgleich gegenüber den bisherigen Regelungen in Summe um 535 Mio. Euro bzw. 7 Euro je Einwohner zu. Diese Transferleistungen fließen jedoch primär an die beiden Stadtstaaten Berlin und Bremen.

⁸ Vgl. zu den jeweiligen Ausgleichsmechanismen Mudrack (2017).

⁹ Ferner bleibt wiederum das Prämienmodell gemäß § 7 Abs. 3 FAG analog zu den bisherigen Ausführungen deaktiviert.

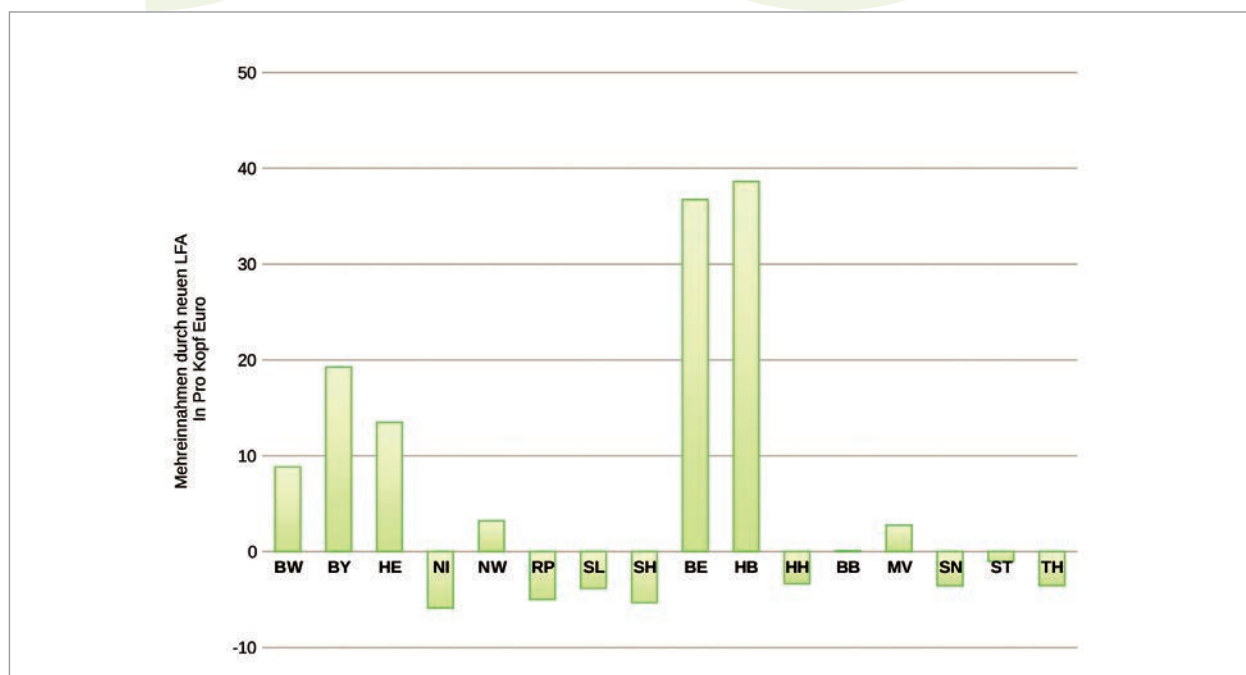


Abbildung 3: Mehr-/Mindereinnahmen je Einwohner im neuen Länderfinanzausgleich gegenüber den bisherigen Regelungen als Mittelwert 2014-2016 (Quelle: eigene Berechnungen, Daten: Bundesfinanzministerium (2016b))

5. Einwohnerveredlung in den kommunalen Finanzausgleichssystemen

Die quantitative Wirkung der Einwohnerveredlung weist auf Ebene des Länderfinanzausgleichs die stärksten Effekte auf, da hierbei die Nivellierung der Finanzausstattung sowohl von Länder- als auch von Gemeindehaushalten erfolgt. Die kommunalen Finanzausgleichssysteme nivellieren dagegen ausschließlich die kommunalen Haushalte, so dass die jeweiligen Transferleistungen deutlich geringer sind. Allerdings offenbaren die individuellen Veredlungsfaktoren der kommunalen Finanzausgleichssysteme, dass die Einwohnerveredlung auf kommunaler Ebene noch weitaus stärker in Anspruch genommen wird. Dabei ist die Vorgehensweise identisch: Die Veredlungsfaktoren erhöhen fiktiv die Einwohnerzahl der betreffenden Gemeinde, so dass deren Finanzkraft verringert und der Ausgleichsanspruch künstlich erhöht wird.

Der kommunale Finanzausgleich Sachsens sieht gemäß Tabelle 2 folgende Einwohnerstaffelung vor:

Einwohnerzahl	Veredlungsfaktor
bis 1.500	1
mit 4.000	1,16
mit 7.500	1,22
mit 15.000	1,42
mit 35.000	1,61
über 100.000	1,90

Tabelle 2: Veredlungsfaktoren kommunaler Finanzausgleich Sachsen (Quelle: § 7 Abs. 3 SächsFAG)

Der jeweilige Veredlungsfaktor wird durch entsprechende Interpolation mithilfe der individuellen Einwohnerzahl berechnet. Demnach werden die einwohnerstarken Gemeinden mit einem maximalen Faktor von 1,9 gewichtet und somit deren Ausgleichsanspruch erhöht. Für Dresden ergibt sich daher eine ausgleichsrelevante Einwohnerzahl von 1,045 Mio. statt 0,55 Mio. tatsächlich existierenden Einwohnern. Für Breitenbrunn mit ca. 5.339 Einwohnern ergeben sich im Finanzausgleich 6.319 Einwohner.¹⁰

In Brandenburg werden gemäß Tabelle 3 geringere Veredlungsfaktoren genutzt, was vermutlich auf die geringere Einwohnerzahl der Großstädte Brandenburgs (Potsdam 0,18 Mio. Einwohner, Cottbus 0,1 Mio. Einwohner) zurückzuführen ist. Der jeweilige Veredlungsfaktor wird wiederum durch entsprechende Interpolation mithilfe der individuellen Einwohnerzahl berechnet.

Einwohnerzahl	Veredlungsfaktor
bis 2.500	1
mit 7.500	1,05
mit 15.000	1,12
mit 35.000	1,20
mit 45.000	1,25
über 55.000	1,30

Tabelle 3: Veredlungsfaktoren kommunaler Finanzausgleich Brandenburg (Quelle: § 8 Abs. 2 BBgFAG)

¹⁰ Vgl. Einwohnerdaten nach Mikrozensus für das Jahr 2017.

Thüringens kommunaler Finanzausgleich nutzt laut Tabelle 4 Veredlungsfaktoren, die sich deutlich unter dem sächsischen Niveau befinden. Die lineare Interpolation wird wiederum genutzt, sofern sich die jeweilige Einwohnerzahl zwischen zwei Größenklassen befinden sollte.

Einwohnerzahl	Veredlungsfaktor
bis 3.000	1
mit 5.000	1,10
mit 10.000	1,15
mit 20.000	1,20
mit 50.000	1,30
mit 100.000	1,35
über 200.000	1,45

Tabelle 4: Veredlungsfaktoren kommunaler Finanzausgleich Thüringen
(Quelle: § 9 Abs. 1 ThürFAG)

Die Darstellung der Einwohnerveredlung in den kommunalen Finanzausgleichssystemen Brandenburgs, Sachsens sowie Thüringens offenbart bereits die umfängliche Nutzung dieses Instruments zur Steuerung der jeweiligen Finanzbedarfe. Sie beschränkt sich zudem nicht wie im Länderfinanzausgleich auf wenige benannte Länder. Vielmehr erfolgt die Berechnung anhand der gegebenen Einwohnerstaffeln für alle Gemeinden. Daher wirken sich demografische Veränderungen unmittelbar auf die Höhe des spezifischen Veredlungsfaktors aus.

6. Schlussfolgerung

Die Einwohnerveredlung ist ein in Deutschland umfangreich genutztes Instrument, um die Finanzausstattung von Bundesländern sowie Gemeinden zu beeinflussen. Prinzipiell orientieren sich alle Finanzausgleichssysteme an den pro Kopf-Werten der auszugleichenden Regionen. Allerdings weisen insbesondere dicht besiedelte bzw. dünn besiedelte Regionen einen über dem Bundesdurchschnitt befindlichen Ausgabenbedarf auf, um öffentliche Leistungen in gleichwertiger Qualität und Quantität zur Verfügung zu stellen. Diese Besonderheiten für dicht besiedelte Regionen wurden bereits durch das Brechtsche Gesetz von 1932 thematisiert. Ferner dokumentieren aktuelle Analysen ähnliche Tendenzen in sehr dünn besiedelten Regionen, so dass sich zwischen den Ausgabenbedarf (je Einwohner) und der Einwohnerdichte ein u-förmiger bzw. quadratischer Zusammenhang ergibt.

Diesen neueren Tendenzen beugt sich der Länderfinanzausgleich, indem sowohl den dicht besiedelten Stadtstaaten aber auch den dünn besiedelten Bundesländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt ein erhöhter Finanzanspruch zugestanden wird. Zur Erfüllung dieses Finanzanspruchs werden die Einwohner der betreffenden Länder um einen fixierten Faktor im Länderfinanzausgleich erhöht, so dass beispielsweise ein Einwohner Berlins als 1,35 Einwohner in die Berechnungen eingeht. Durch dieses Vorgehen steigt die Einwohnerzahl der veredelten Länder im Finanzausgleich an, was parallel deren Finanzkraft künstlich reduziert. Durch die verminderte Finanzkraft nimmt wiederum der Ausgleichsanspruch im Finanzausgleich zu, wodurch der erhöhte pro Kopf Ausgabenbedarf kompensiert werden kann.

Die Wahrnehmung der Einwohnerveredlung insbesondere im Länderfinanzausgleich ist Inhalt vieler kontroverser Diskussionen. Die Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen zur Notwendigkeit und Höhe der Einwohnerveredlung variieren teils sehr stark, was unter anderem der Komplexität des Untersuchungsgegenstandes aber auch der gewählten Untersuchungsmethodik geschuldet ist.

Der Beitrag quantifiziert durch ein Simulationsmodell für die Jahre 2014 bis 2016 die Wirkung der Einwohnerveredlung im Länderfinanzausgleich und offenbart Gewinner bzw. Verlierer der Veredlung. So beanspruchen sechs Bundesländer die Einwohnerveredlung. Gegenüber einer veredlungsfreien Situation verfügen jedoch ausschließlich die drei Stadtstaaten über signifikante Mehreinnahmen durch die Einwohnerveredlung. Hingegen realisieren die veredelten dünn besiedelten Bundesländer Brandenburg (-170 Mio. Euro), Mecklenburg-Vorpommern (-89 Mio. Euro) sowie Sachsen-Anhalt (-169 Mio. Euro) ebenfalls wie alle weiteren Bundesländer Mindereinnahmen gegenüber einer veredlungsfreien Modellierung. Hier entfaltet die geringe Einwohnerveredlung lediglich auf Ebene der Gemeindeeinnahmen kaum Wirkung, so dass diese Bundesländer durch die Veredlungsprozesse im Finanzausgleich nicht profitieren können. Die höchsten Mindereinnahmen in absoluter Höhe verzeichnen Nordrhein-Westfalen (-1,5 Mrd. Euro) und Bayern (-1,0

Mrd. Euro). Die Einwohnerveredlung bevorteilt daher ausschließlich die Stadtstaaten, was die Strategien der Stadtstaaten zur Gewinnung weiterer Einwohner verständlich macht (Begrüßungsgeld, Prämien, Zweitwohnsitzsteuer etc.).

In einem zweiten Schritt wird die Wirkung der Einwohnerveredlung des aktuellen Länderfinanzausgleichs mit dem für 2020 avisierten Länderfinanzausgleich verglichen. Hierfür werden die Ausgleichsmechanismen des neuen Länderfinanzausgleichs ebenfalls für die Jahre 2014 bis 2016 in das Simulationsmodell eingepflegt. Die Ergebnisse verdeutlichen, dass – trotz unveränderter Veredlungsfaktoren für die Stadtstaaten sowie die drei dünn besiedelten Bundesländer – die Einwohnerveredlung im neuen Länderfinanzausgleich weniger Wirkung besitzt. So profitieren insbesondere die finanzstarken Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Hessen aber auch Nordrhein-Westfalen von Mehreinnahmen im reformierten Länderfinanzausgleich gegenüber den bisherigen Regelungen. Parallel weisen aber auch die beiden finanzschwachen Stadtstaaten Berlin und Bremen Mehreinnahmen durch den neuen Finanzausgleich gegenüber der derzeitigen Situation auf, was auf eine Erhöhung der Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen des Bundes zurückzuführen ist. In den veredel-

ten Flächenländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt liegen durch die Einwohnerveredlung im neuen Finanzausgleich kaum Änderungen vor. Die Profiteure der reformierten Regelungen, die ab 2020 in Kraft treten, sind daher die finanzstarken Flächenländer sowie die finanzschwachen Stadtstaaten.

Eine noch stärkere Bedeutung genießt die Einwohnerveredlung – trotz des geringeren Transfervolumens – in den kommunalen Finanzausgleichssystemen. Hier existieren spezifische Einwohnergrößenstaffeln, die eine Veredlung der betreffenden Gemeinden in Abhängigkeit der Einwohnerzahl vorsehen. Daher werden in den kommunalen Finanzausgleichssystemen Gemeinden für eine Veredlung nicht explizit benannt, sondern Größenkategorien fixiert. Prinzipiell steigt der Veredlungsfaktor mit zunehmender Einwohnerzahl an, so dass diese Modellierung zusätzlich demografische Veränderungen im Veredlungsfaktor integrieren kann. Für Dresden resultiert aus dem Sächsischen Finanzausgleich ein Veredlungsfaktor von 1,9, während die kleine Gemeinde Breitenbrunn einen Veredlungsfaktor von 1,2 aufweist.

Daher kann die Titelfrage durchaus bejaht werden: Ein Berliner ist zumindest finanzpolitisch wertvoller als ein Sachse.

Literaturverzeichnis

Baretti, C.; Huber, B.; Lichtblau, K.; Parsche, R. (2001): Die Einwohnergewichtung auf Länderebene im Länderfinanzausgleich, Gutachten im Auftrag der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Band 4, München.

Brecht, A. (1932): Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Vorträge des Carnegie Lehrstuhls für Außenpolitik und Geschichte an der deutschen Hochschule für Politik, Heft 2, Leipzig.

Bundesministerium der Finanzen (2016a): Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften, Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (2016b): (vorläufige) Abrechnung des Länderfinanzausgleichs 2014-2016, Berlin.

Eltges, M.; Zarth, M.; Jakubowski, P.; Bergmann E. (2001): Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Bonn.

Kitterer, W. (1994): Finanzausgleich im vereinten Deutschland: Neugestaltung der Finanzbeziehungen zur Stärkung des Föderalismus

unter besonderer Berücksichtigung des Landes Bremen, Schriftenreihe des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften Kiel, Band 16, R. v. Decker's Verlag, Heidelberg.

Mudrack, T. (2012): Einwohnerveredlung im Länderfinanzausgleich: Defizite und ein Alternativvorschlag, Schmollers Jahrbuch 132 (4), 581-608.

Mudrack, T. (2017): Alles besser? Alles fairer? Empirische Konsequenzen des neuen Länderfinanzausgleichs ab 2020, Wissen im Markt 2017, Berufsakademie Sachsen, 1. Jahrgang April 2017, 7-16.

Popitz J. (1932): Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin.

Röper E. (2001): Einwohnerwertung im Finanzausgleich, Zeitschrift für Rechtspolitik, Vol. 5, 216-219.

Seitz H. (2002): Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der Leistungserstellung, Schriften zum Öffentlichen Recht Band 899, Duncker & Humblot, Berlin.

Vesper D. (2001): Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich – mehr als gerechtfertigt, DIW-Wochenbericht, Vol. 2001 (11), 173-185.