

Einwohnerveredelung im Länderfinanzausgleich: Defizite und ein Alternativvorschlag

Von Tony Mudrack*

Abstract

The relation between per capita public expenditures und population density is implemented in specific population weights, which are used in the German financial equalization schemes. The population weights simulate above-average financial requirements of regions leading to higher transfers. The literature controversially discusses the specific weighting of population. For this reason this paper proposes a significant improvement of the present practice to determine municipal financial requirements on German states level with a higher accuracy. The German financial equalization scheme for the German states balances the tax revenues for the German states as well as the local municipals. So the paper analyzes municipal characteristics und combines these to a specific population weighting. The previous practice of population weighting cannot reflect the situation of German states like Bavaria, where are regions with high population densities as well as rural areas. Furthermore, the population weights should be continually adjusted to the structures of urban development. The paper analyzes the changing financial requirements of German states for a short period of two years only. Moreover the introduced model leads to an elimination of disadvantages for fusions between ‘Stadtstaaten’ and ‘Flächenländern’ by the differentiated observance of local municipal requirements.

Zusammenfassung

Zwischen den Pro-Kopf-Ausgaben für öffentliche Güter und der Einwohnerdichte besteht ein Zusammenhang, der in der Einwohnerveredelung des Länderfinanzausgleichs und den kommunalen Finanzausgleichssystemen zum Ausdruck kommt. Dabei wird ein erhöhter Finanzbedarf der verdichteten Regionen simuliert, der zu Transfergewinnen führt. In der Literatur wird die Berücksichtigung der Einwohnerveredelung in Finanzausgleichssystemen kontrovers diskutiert. Dieser Beitrag schlägt eine Verbesserung des bestehenden Systems vor, um im Länderfinanzausgleich kommunale Bedarfe länderübergreifend approximativ besser erfassen zu können. Da Länder und Gemeinden bun-

* Großem Dank für die Erstellung des Beitrags bin ich Stefan Bach verpflichtet. Weiterhin bedanke ich mich für die kritische Durchsicht und die Bereitstellung wertvoller Ratschläge bei zwei anonymen Gutachtern.

desweit als finanzielle Einheit zu verstehen sind, nivelliert der Länderfinanzausgleich nicht nur die Steuereinnahmen auf Länderebene, sondern auch auf Gemeindeebene. Anhand kommunaler Spezifika werden für jedes Bundesland länderspezifische Veredlungsfaktoren berechnet, da die bisherige Anwendung der Veredelung auf Gemeindeebene der Situation in Flächenländern wie Bayern nicht gerecht wird, in denen Agglomerationsräume sowie ländliche Räume vorhanden sind. Ferner sollte die Veredelung regelmäßig an die sich verändernden Siedlungsstrukturen angepasst werden. Es wird aufgezeigt, wie bereits eine Zeitspanne von zwei Jahren auf die jeweiligen Finanzansprüche der Bundesländer einwirkt. Ein weiterer Vorteil des neuen Modells ist, dass Fusionsvorhaben von Stadtstaaten und dem Umland durch die differenzierte Berücksichtigung kommunaler Bedarfe nicht mehr benachteiligt werden.

JEL Classification: H61, H71, H72, H73, H77

Received: 6 March 2012

Accepted: 25 October 2012

1. Einleitung

Die Herstellung und Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse stellt ein Kernelement des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern dar. Auch die kommunalen Finanzausgleichssysteme dienen primär dieser Aufgabe. Dies erfordert im Rahmen des Länderfinanzausgleichs eine Separation zwischen finanzschwachen und anspruchsberechtigten sowie finanzstarken und leistungsverpflichteten Bundesländern gemäß den Vorgaben von Art. 107 Abs. 2 GG, damit eine überregionale Wahrnehmung der Daseinsvorsorge auf einem gleichwertigen Niveau erfolgen kann.

Strittig ist, wie ein gleichwertiges Niveau definiert werden kann. Der Länderfinanzausgleich geht hierbei einen einfachen Weg und vernachlässigt die direkten öffentlichen Ausgaben. Er unterstellt, dass eine länderübergreifende Nivellierung der Steuereinnahmen zugleich eine Nivellierung der öffentlichen Ausgaben bedeutet, was implizit mit einer gleichwertigen Wahrnehmung der Daseinsvorsorge gleichgestellt wird. Hierbei orientiert sich der Finanzausgleich an den Pro-Kopf-Steuereinnahmen eines Bundeslandes und dem bundesweiten Durchschnitt hieraus die jeweiligen Transferansprüche. Neben den Steuereinnahmen der Bundesländer integriert der Länderfinanzausgleich zusätzlich Gemeindesteuern, um kommunale Ansprüche länderübergreifend geltend zu machen. Die Länder bilden zusammen mit ihren Gemeinden eine finanzielle Einheit, so dass die Steuereinnahmen beider Gebietskörperschaften im Länderfinanzausgleich Berücksichtigung finden. Die länderinterne Allokation der Einnahmen auf die einzelnen Gemeinden ist hingegen Aufgabe des lokalen kommunalen Finanzausgleichssystems. Somit findet über alle Finanzausgleichssysteme hinweg eine Nivellierung der Länder- und Gemeindeeinnahmen statt. Allerdings gehen die kommunalen Steuereinnahmen zu lediglich 64 Prozent in die Ermittlung der Steuerkraft des Länderfinanzausgleichs ein.¹

Begründet und zugleich diesbezüglich kritisiert wird diese Begrenzung mit dem Autonomieanspruch der Gemeinden.² Allerdings wird bemängelt, dass ein eindeutiger Äquivalenzcharakter der kommunalen Steuern fehlt, um diese Begrenzung zu legitimieren.³

Neben der derzeit eingeschränkten Integration der Gemeindesteuern unterstellt der Länderfinanzausgleich ferner einen Zusammenhang zwischen Einwohnerdichte und Pro-Kopf-Ausgaben für öffentliche Güter.⁴ Aus diesem Grund erhöht die sogenannte Einwohnerveredelung die Einwohnerzahl eines Landes um einen spezifischen Veredelungsfaktor und ermittelt somit eine höhere Ausgleichsmesszahl für den Finanzausgleich. Angesichts des Ausgleichs zwischen eigener Finanzkraft und Ausgleichsmesszahl wird das Bundesland durch diese Maßnahme fiktiv ärmer gerechnet. Bei diesen veredelten Bundesländern handelt es sich um die dicht besiedelten Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sowie die extrem dünn besiedelten ostdeutschen Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt.⁵ Abgesehen von der Einwohnerveredelung nimmt der Länderfinanzausgleich auf die individuelle Haushaltspolitik einzelner Länder und Gemeinden keine Rücksicht und führt ausschließlich eine Reallokation der Steuereinnahmen durch.

Der unterstellte quantitative Zusammenhang zwischen Einwohnerdichte und Pro-Kopf-Ausgabenbedarf sowie die Wahrnehmung über die Einwohnerveredelung sind als Anwendung im Länderfinanzausgleich höchst umstritten. So kommen verschiedene Gutachten und Studien zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen bezüglich der Ausgabennachteile von dünn bzw. dicht besiedelten Regionen.⁶ Hier besteht noch beträchtlicher Forschungsbedarf. An dieser grundsätzlichen Diskussion will sich dieser Beitrag jedoch nicht beteiligen.

¹ Vgl. § 8 Abs. 3 FAG. Bis einschließlich 2004 gingen nur 50 Prozent der kommunalen Steuereinnahmen in die Berechnung ein.

² Vgl. BVerfG (1999), Absatz-Nr. 317 f.

³ Vgl. Sachverständigenrat (2002, 332). Obgleich der stärkeren Belastung der Geberländer zugunsten der ostdeutschen Bundesländer plädiert der Sachverständigenrat Wirtschaft aus systematischen und ökonomischen Gründen für eine vollständige Integration der Gemeindesteuern in den Länderfinanzausgleich. Dem widerspricht jedoch Eltges et al. (2001, 97), da methodische und empirische Probleme bei der Bedarfsprüfung kommunaler Aufgaben keinen vollständigen Einbezug rechtfertigen – gefordert wird dagegen ein Korridor zwischen 60 und 80 Prozent.

⁴ Auf einen Zusammenhang zwischen Einwohnerdichte und Pro-Kopf Kosten öffentlicher Leistungen ist bereits durch Brecht (1932) und Popitz (1932) verwiesen worden. Im Gegensatz zur gegenwärtigen Anwendung im Länderfinanzausgleich unterstellen Brecht und Popitz jedoch einen strikt positiven Zusammenhang zwischen Einwohnerdichte und den Pro-Kopf Kosten für öffentliche Güter.

⁵ Auch im Schweizer Finanzausgleich erfolgt eine Berücksichtigung geografisch-topografischer Besonderheiten. Hier werden Kantone mit einem überdurchschnittlichen Anteil an hoch gelegenen Siedlungsflächen aber auch disperse Siedlungsstrukturen durch den Bund gesondert bedacht. Vgl. Art. 7 FiLaG (Schweizer Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich mit dem Rechtsstand 01. 01. 2012).

Vielmehr wird im Folgenden auf Basis der bestehenden Strukturen eine sachgerechte Verbesserung und Optimierung der Einwohnerveredelung vorgeschlagen. Bisher wird die Einwohnerveredelung auf zwei Nivellierungsebenen genutzt – auf Ebene der Ländereinnahmen und auf Ebene der Gemeindeeinnahmen. Während die Stadtstaaten auf beiden Ebenen ein Veredelungsrecht besitzen, werden die genannten ostdeutschen Bundesländer lediglich auf Gemeindeebene veredelt. Die Anwendung auf Länderebene für die Stadtstaaten wird unter anderem mit der Städte-Umland-Problematik begründet, da viele Pendler die städtische Infrastruktur nutzen, jedoch gemäß dem Wohnortsprinzip im anliegenden Flächenland ihre Steuereinnahmen abführen. Da dies nicht dem Äquivalenzcharakter entspricht, erfolgt über die Veredelung auf Länderebene eine entsprechende Korrektur.⁷

Dieser Beitrag konzentriert sich jedoch auf die kommunale Veredelung im Länderfinanzausgleich, der über die begrenzte Integration der Gemeindesteuern von 64 Prozent die Höhe der kommunalen Bedarfe approximativ berücksichtigt. In diesem Zusammenhang wird ein Mechanismus zur Ermittlung eines länderspezifischen Veredelungsfaktors entwickelt, der die unterstellten kommunalen Ansprüche aller Gemeinden länderübergreifend sachgerechter und umfassender im Länderfinanzausgleich berücksichtigen kann. Trotz der Verflechtung zwischen Länder- und Gemeindeaufgaben spiegelt die Integration der Gemeindeeinnahmen im Finanzausgleich weitestgehend die kommunalen Ansprüche des gesamten Bundeslandes wider. Die bisherige pauschale Veredelung der Stadtstaaten und der drei ostdeutschen Bundesländer auf Gemeindeebene ist nicht ausreichend, da womöglich auch andere Bundesländer höhere Ansprüche geltend machen können.

Auf die Besonderheiten kommunaler Ansprüche und die Transformation dieser Bedarfe in einen länderspezifischen Veredelungsfaktor geht Kapitel 2 ein. Dieser Veredelungsfaktor bildet im Anschluss die Grundlage für den länderübergreifenden Anspruch der Gemeindeebene im Länderfinanzausgleich. Die bisherigen Defizite der gegenwärtig pauschalen Veredelung und die Lösung durch das vorgestellte Modell werden in Kapitel 3 erörtert. Zusätzlich stellt Kapitel 3 polit-ökonomische Überlegungen zum neuen Veredelungsmodell auf.

Kapitel 4 offenbart hingegen, welche Auswirkungen bereits von kurzfristigen Zeiträumen auf die regionalen Einwohnerdichten ausgehen und welche Regionen hiervon besonders betroffen sind. Die hierin aufgezeigten Entwicklungen bedürfen einer regelmäßigen Anpassung der Veredelungsfaktoren auf

⁶ Beispielhaft soll hierbei kurz auf Eltges et al. (2001), Baretta et al. (2001), Kitterer (1994), Kitterer (2004), Seitz (2002) sowie Vesper (2001) verwiesen werden, die sich in ihren Untersuchungsmethoden aber auch den Ergebnissen zum Teil immens widersprechen.

⁷ Vgl. hierzu auch Vesper (2001).

Gemeindeebene, um den sich im Länderfinanzausgleich abgebildeten und stetig verändernden Ausgabenbedarfen gerecht zu werden.

Die empirischen Untersuchungen erfolgen für das Simulationsjahr 2007 in Kapitel 5. Hierbei werden die aus der neuen Systematik resultierenden Umverteilungseffekte zwischen den Bundesländern entsprechend begründet. Ferner untersucht Kapitel 5 eine fiktive Fusion von Berlin und Brandenburg und deren Auswirkung auf die Transfereinnahmen des Länderfinanzausgleichs, um auf einen weiteren Vorteil des Veredelungsmodells zu verweisen. Das Fazit in Kapitel 6 fasst die Ergebnisse dieses Beitrags zusammen.

2. Vorschlag zur Optimierung der Einwohnerveredelung auf Gemeindeebene

Im Rahmen des sogenannten „Maßstäbeurteils“ aus dem Jahr 1999 forderte das Bundesverfassungsgericht adäquate empirische Analysen zur Überprüfung des effektiven Anspruchs auf Einwohnerveredelung. Hier sollte insbesondere der Frage nachgegangen werden, ob und in welcher Höhe überdurchschnittliche Pro-Kopf-Kosten der Leistungsbereitstellung in dünn- und dichtbesiedelten Bundesländern vorliegen.⁸ Daraufhin wurde der Länderfinanzausgleich überarbeitet und ein Veredelungsanspruch den Stadtstaaten sowie den drei ostdeutschen Bundesländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt zugestanden.

Folglich genießen die Stadtstaaten sowohl auf Länderebene (Integrierung der Steuereinnahmen des Landes) als auch auf Gemeindeebene (Integrierung der kommunalen Steuereinnahmen zu 64 Prozent) einen Veredlungsfaktor von 1,35, so dass sich die Einwohnerzahl um den Faktor 1,35 im Rahmen der Bedarfsermittlung erhöht. Der Dünnsiedlerfaktor beträgt dagegen für die extrem dünn besiedelten Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern 1,05, Brandenburg 1,03 sowie Sachsen-Anhalt 1,02 – der allerdings nur für die Gemeindesteuereinnahmen angewendet wird.⁹ Inwiefern diese Werte einer politischen Konsensbildung oder den Ergebnissen von Eltges et al. (2001) entstammen, kann nicht eindeutig bestimmt werden.

Der Länderfinanzausgleich definiert somit einen höheren Pro-Kopf-Ausgabenbedarf zur Erfüllung kommunaler Aufgaben für sehr dicht und sehr dünn besiedelte Regionen. Diese erhöhten kommunalen Bedarfe werden in dicht besiedelten Regionen wie den Stadtstaaten durch die Mehrausgaben primär im sozialen Sektor und den spezifischen Anforderungen an die Infrastruktur be-

⁸ Vgl. BVerfG (1999), Absatz-Nr. 320.

⁹ Vgl. zur Einwohnerveredelung § 9 Abs. 2 FAG (Länderebene) bzw. § 9 Abs. 3 FAG (Gemeindeebene).

gründet. Diesem von Brecht (1932) formulierten Ansatz von höheren Preis- und Mengenkosten wird folglich im Länderfinanzausgleich aber auch in den kommunalen Finanzausgleichssystemen weiterhin Bedeutung beigemessen.¹⁰ Hingegen weisen aber auch dünn besiedelte Gemeinden durchaus überdurchschnittliche Pro-Kopf-Bedarfe aus. So stellt insbesondere der Netzbetrieb in seinen gesamten Ausprägungen wie Abwasser, Wasserversorgung, Stromversorgung, Straßenbau einen Kostentreiber kommunaler Ausgaben dar, da hierbei oftmals keine Skaleneffekte genutzt werden können.¹¹ Zu beachten ist zudem der häufige Einsatz kommunaler Unternehmen im Bereich des Netzbetriebes, worüber sich Analysen über die tatsächlichen kommunalen Mehrbedarfe als sehr diffizil erweisen.

Fraglich ist hingegen die simple Unterstellung eines rein positiven Zusammenhangs zwischen Einwohnerzahl und dem jeweiligen Bedarf in vielen kommunalen Ausgleichssystemen. So werden Gemeinden über eine Hauptansatzstaffel mit zunehmender Einwohnerzahl stärker veredelt und die Finanzausstattung entsprechend erhöht. Diese dem Brechtschen Gesetz folgende Anwendung wird zunehmend kritisiert. So äußert 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.“

Zum Tragen kommt ein Stadteinfluss primär im Bereich der sozialen Ausgaben, der jedoch geringeren sozialen Aufwendungen im ländlichen Bereich gegenübersteht. Seitz (2002, 96) bezeichnet dies als „[...] ein landesinternes regionales Verteilungsproblem [...]“.

Hingegen erscheinen die im Länderfinanzausgleich unterstellten Veredlungsfaktoren auf Gemeindeebene zur Abbildung kommunaler Bedarfe als sehr pauschal und angesichts der anhaltenden Anwendung im Länderfinanzausgleich bis 2019 als nicht ausreichend flexibel gewählt. So existieren bundesweit weitere Gemeinden, die ebenfalls eine ausgesprochene Dünn- bzw. Dichtbesiedelung aufweisen und somit einen erhöhten Anspruch auf Einnahmen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben reklamieren könnten. Diese Gemeinden werden jedoch bisher im Länderfinanzausgleich nicht berücksichtigt, da das betreffende Bundesland im Durchschnitt eine eher unauffällige Einwohnerdichte aufweist. Dicht besiedelte Gemeinden kompensieren somit dünn besiedelte Gemeinden. Aus diesem Grund erhalten alle weiteren Bundesländer keine Veredelung auf Gemeindeebene. Um jedoch den verfassungsrechtlichen Ausgleichsanforderungen des sozialen Bundesstaates gerecht zu werden, sollte eine sachgerechte Optimierung der Veredlungsfaktoren auf Ebene der Gemeinden

¹⁰ Vgl. Brecht (1932).

¹¹ Vgl. Seitz (2002, 13). Seitz weist ferner deutliche Ausgabennachteile im Schulbereich nach.

erfolgen, mithilfe der diese gegenläufigen Kompensationseffekte berücksichtigt werden können.

Innerhalb des hier vorgestellten Modells für ein kommunales Veredelungsmodell wird dieses Defizit mithilfe von Informationsgrundlagen des derzeitigen Länderfinanzausgleichs zur Dünn- bzw. Dichtbesiedlung gelöst.¹² So wird für jede einzelne Gemeinde in Abhängigkeit der Einwohnerzahl und der Einwohnerdichte ein Faktor ermittelt, der den spezifischen Pro-Kopf-Ausgabenbedarf für diese Gemeinde abbildet. Anschließend werden alle kommunalen Faktoren für das betreffende Bundesland in einen gemeinsamen Veredelungsfaktor transformiert, um zu prüfen, inwiefern gegenüber anderen Bundesländern ein höherer Gesamtbedarf geltend gemacht werden kann. Dieser länderspezifische Veredelungsfaktor fließt anschließend in den Länderfinanzausgleich ein. Tabelle 1 stellt dieses Vorgehen exemplarisch für ein Bundesland mit drei Gemeinden kurz dar. Hierbei werden folgende Kriterien für Dünn-/Dichtbesiedlung festgelegt:

- Einwohnerdichte ≤ 100 Einwohner/km² → Dünnbesiedlung Faktor = 1,10
- Einwohnerdichte ≥ 1.000 Einwohner/km² → Dichtbesiedlung Faktor = 1,30
- alle übrigen Werte → Durchschnittsbesiedlung Faktor = 1,00

Tabelle 1

Beispielberechnung für die Ermittlung eines durchschnittlichen und eines transformierten Veredelungsfaktors für ein Land mit drei Gemeinden

	Gemeinde A	Gemeinde B	Gemeinde C	gesamt
Einwohner	1.000 EW	10.000 EW	100.000 EW	111.000 EW
Fläche	100 km ²	100 km ²	100 km ²	300 km ²
Dichte	10 EW/km ²	100 EW/km ²	1.000 EW/km ²	370 EW/km ²
Faktor	1,10	1,00	1,30	1,00
veredelte Einwohner	1.100 EW	10.000 EW	130.000 EW	141.100 EW
transformierter Faktor				1,27

(Quelle: eigene Berechnung)

¹² Trotz widersprüchlicher wissenschaftlicher Ergebnisse und möglicher politischer Konsensbildung bei der Festlegung der Veredelungsfaktoren, wird sich in den folgenden Ausführungen an der Anwendung des gegenwärtigen Länderfinanzausgleichs orientiert. Dieses pragmatische Vorgehen ist insbesondere der fehlenden empirischen Basis und den zum Teil widersprüchlichen Ergebnissen bisheriger Studien geschuldet. Es sei jedoch darauf verwiesen, dass unter anderem ein Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen explizit auf einen Veredelungsanspruch sowohl für die Stadtstaaten als auch die drei ostdeutschen Bundesländer verweist. Vgl. hierzu Eltes et al. (2001, 98).

Werden ausschließlich die reinen Durchschnittswerte des betreffenden Bundeslandes betrachtet, so ergibt sich eine durchschnittliche und somit unauffällige Einwohnerdichte von 370 Einwohner/km². Dies attestiert – wie bisher im Länderfinanzausgleich praktiziert – einen Veredlungsfaktor von 1,00 und daher keinen Veredelungsanspruch.

Jedoch zeigt die Differenzierung für die einzelnen Gemeinden, dass sowohl Gemeinde A als auch Gemeinde C einen Veredelungsanspruch wegen Dünn- bzw. Dichtbesiedelung genießen. Die Transformation dieser Einzelansprüche erfolgt über die Bildung des Quotienten aus der veredelten Einwohnerzahl (141.100) und der tatsächlichen Bevölkerung (111.000). Hieraus resultiert ein verbleibender Veredelungsanspruch des Landes von 1,27. Dieser erhöhte Pro-Kopf Bedarf zur gleichwertigen Wahrnehmung kommunaler Ausgaben sollte daher im Länderfinanzausgleich geltend gemacht werden können.

Im Länderfinanzausgleich selbst führen diese Veredlungsfaktoren auf Gemeindeebene zu entsprechenden Transferumverteilungen, da der Ausgleichsanspruch eines Landes über die Gleichungsmesszahl AMZ_j^{LFA} beeinflusst wird. Diese Gleichungsmesszahl AMZ_j^{LFA} eines Landes j setzt sich aus der Gleichungsmesszahl für die Ländereinnahmen AMZ_j^{Land} und für die Gemeindeeinnahmen $AMZ_j^{Gemeinde}$ zusammen:

$$AMZ_j^{LFA} = AMZ_j^{Land} + AMZ_j^{Gemeinde}$$

Während die Gleichungsmesszahl auf Länderebene konstant bleibt, verändern die länderspezifischen Veredlungsfaktoren δ_j die Gleichungsmesszahl auf Gemeindeebene:

$$AMZ_j^{Gemeinde} = \frac{\sum_{i=1}^{16} \text{Steuereinnahmen Gemeindeebene}_i}{\sum_{i=1}^{16} \delta_i \text{ Einwohner}_i} \delta_j \text{ Einwohner}_j$$

Ein höherer Veredlungsfaktor δ_j führt somit zu einer höheren Gleichungsmesszahl auf Gemeindeebene $AMZ_j^{Gemeinde}$ und hierdurch zu einem Anstieg der finanzausgleichsrelevanten Gleichungsmesszahl AMZ_j^{LFA} .

Eine Prüfung aller Gemeinden zur Ermittlung eines Veredlungsfaktors auf kommunaler Ebene sah ebenfalls der bis 2004 geltende Länderfinanzausgleich vor. Allerdings stufte dieser primär auf einen rein positiven Einwohnerzusammenhang ab, der – empirisch fragwürdig – bereits ab 5.000 Einwohner unterstellt wurde.¹³

¹³ Vgl. § 9 Abs. 3 FAG mit dem Rechtsstand 01. 01. 2004. Ferner galt die Veredelung ausschließlich für den die Grenze übersteigenden Teil der Einwohnerzahl. Ein zusätzlicher Bevölkerungsdichtezuschlag erfolgte dreistufig für Gemeinden mit über 500.000

3. Vorteile des neuen Veredelungsmodells

Durch das vorgeschlagene Modell zur Bestimmung eines länderspezifischen Veredlungsfaktors auf Gemeindeebene können bisherige Defizite der festen Veredlungsvorgabe beseitigt werden.

- Berücksichtigung der Ansprüche aller Gemeinden

Bisher werden ausschließlich die Ansprüche von ausgesprochenen dünn sowie dicht besiedelten Bundesländern in den Finanzausgleich integriert. Mögliche Ansprüche anderer Bundesländer sind bisher nicht ausreichend geprüft worden, da diese im Durchschnitt eine unauffällige Einwohnerdichte aufweisen. Allerdings wurde bereits darlegt, dass eine Kumulation von Einzelansprüchen durchaus eklatant von der Durchschnittsbetrachtung abweichen kann. Daher werden in der neuen Systematik konsequent die Bedarfe aller Gemeinden in allen Bundesländern in die Betrachtungen einbezogen.

- Umgehung von Kompensationseffekten

Abgesehen von den bestehenden Diskussionen um die Sinnhaftigkeit der Einwohnerveredelung unterstellt der ab 2005 geltenden Länderfinanzausgleich einen u-förmigen Zusammenhang zwischen Einwohnerdichte und Pro-Kopf-Ausgabenbedarf. Damit müssten auch Bundesländer auf ihren Bedarf geprüft werden, die länderintern eine hohe Ungleichverteilung der Einwohner aufweisen. So sind beispielsweise in Bayern sehr konzentrierte Agglomerationszentren als auch sehr dünn besiedelte Gebiete vorzufinden. Die bayrische Einwohnerdichte weicht jedoch nur unwesentlich vom bundesdeutschen Durchschnitt ab, da dünn und dicht besiedelte Gemeinden sich gegenseitig kompensieren.

Diese gegenläufigen Kompensationseffekte sind daher nur durch die separate Betrachtung der jeweiligen Gemeindestrukturen gemäß der in diesem Beitrag vorgeschlagenen Optimierung zu beseitigen. Hierüber können für alle Bundesländer die spezifischen Siedlungsstrukturen bei der Wahrnehmung der Gemeindeaufgaben berücksichtigt werden.

Mit Integration eines derartigen Veredelungsmodells könnten auch die erneuten Bestrebungen Bayerns mit einer avisierten Klage gegen den aktuellen Länderfinanzausgleich zumindest besänftigt werden. So sorgt die Berücksichtigung aller Gemeinden zur Identifikation des jeweiligen Finanzbedarfs für einen höheren Gerechtigkeitsgrad. Insbesondere für das Bundesland Bayern sind entsprechende Kompensationsbewegungen zwischen dicht und dünn besiedelten Gemeinden zu erwarten, die erst durch dieses kommunale Veredelungsmodell aufgedeckt und vergütet werden können.

Einwohnern. Hingegen ermittelt Seitz (2002, 53f.) einen signifikant bevölkerungsabhängigen Mehrbedarf erst bei Gemeinden mit über 500.000 Einwohnern.

- Berücksichtigung des demografischen Wandels und der Urbanisierungseffekte

Der ab 2005 geltende Länderfinanzausgleich ist mit den integrierten Veredlungsfaktoren für einen Zeitraum von 15 Jahren konzipiert. Allerdings unterliegt Deutschland einem stetigen Wandel, bedingt durch demografische Entwicklungen, zunehmende Urbanisierungseffekte sowie die spezifischen Ost-West-Migrationsbewegungen. Daher wachsen Siedlungsgebiete mit einer hohen Einwohnerkonzentration fortwährend, während in dünn besiedelten Regionen weitere Rückgänge zu erwarten sind. Allerdings können die öffentlichen Ausgaben aufgrund von Kostenremanenzen oftmals nicht parallel zur Einwohnerentwicklung angepasst werden. Ein rein einwohnerorientierter Ansatz des Länderfinanzausgleichs vermag diese Veränderungen nur sehr unzureichend abzubilden.¹⁴ Dies führt in der Konsequenz zu steigenden Pro-Kopf-Ausgaben bei gleichzeitig sinkenden Einnahmen, so dass unter anderem ein nachhaltiges Einhalten der Schuldenbremse für die betroffenen Bundesländer erschwert wird.¹⁵

Die gegenwärtigen Veredlungsfaktoren sind daher nicht in der Lage, diese Entwicklungen ausreichend zu erfassen. Kapitel 4 zeigt, dass bereits in kurzen Zeiträumen massive regionale Strukturveränderungen bestehen, was eine zumindest mittelbare Anpassung der Pro-Kopf-Bedarfe erfordert.

Über eine regelmäßige Prüfung der regionalen Strukturen durch die kommunalen Veredlungsfaktoren und die anschließende Transformation auf Länderebene können derartige Entwicklungen ausreichend erfasst und korrigiert werden. Diese Prüfung sollte angesichts der fortschreitenden Bevölkerungsentwicklung und zur Einschränkung des Verwaltungsaufwandes alle zwei bis drei Jahre durchgeführt werden.

- Polit-ökonomische Überlegungen und die Förderung ineffizienter Regionalstrukturen

Eine regelmäßige Überprüfung der Pro-Kopf-Bedarfe aller Gemeinden einschließlich der Transformation auf Länderebene könnte dazu führen, dass kostenineffiziente Regionalstrukturen durch zusätzliche Finanzmittel gefördert werden.

Allerdings ist hierbei zu bedenken, dass der demografische Wandel, die Urbanisierungseffekte sowie die Ost-West Migrationen natürliche Bevölkerungsbewegungen darstellen und nicht erst durch eine gezielte finanzielle Bedarfsprüfung erzeugt werden. Des Weiteren werden die kommunalen Einzelbedarfe in einen länderspezifischen Veredlungsfaktor transformiert, so dass kommunale Einzelmaßnahmen nur marginale Auswirkungen ausüben. Ferner bedarf es

¹⁴ Vgl. Bertelsmann Stiftung (2012b, 12).

¹⁵ Vgl. Bertelsmann Stiftung (2012b, 22).

klarer Kriterien für eine Dicht- bzw. Dünnbesiedlung. Für eine Dichtbesiedlung einer Gemeinde gemäß der bisherigen Anwendung für die Stadtstaaten sollten eine Mindesteinwohnerzahl sowie eine Mindesteinwohnerdichte festgelegt werden. Hierdurch führt der reine Zusammenschluss mehrerer Gemeinden nicht zugleich zu einer Dichtbesiedlung, da beiden Kriterien entsprochen werden muss. Hingegen könnte für eine Dünnbesiedlung ausschließlich eine maximale Einwohnerdichte festgesetzt werden. Dies hätte den Vorteil, dass Gemeindegemeinschaften gezielt gefördert werden. Insbesondere im ostdeutschen Raum liegen angesichts der geringeren Einwohnerzahlen kostenineffiziente Verwaltungsstrukturen vor, die einer Überarbeitung bedürfen. Häufig werden Zeiträume zum freiwilligen Zusammenschluss von Gemeinden nur sehr unzureichend genutzt, was zumeist in einer verordneten „Zwangsverheiratung“ resultiert. Über die reine Vorgabe einer maximalen Einwohnerdichte ohne zusätzliches Einwohnerkriterium könnten nun indirekt freiwillige Zusammenschlüsse gefördert werden. Alternativ wäre auch die Vorgabe einer maximalen Einwohnerzahl für eine Dünnbesiedlung möglich. Angesichts dieser restriktiven Vorgaben sollten polit-ökonomische Verhaltensänderungen maßgeblich einzuschränken sein.

Letztlich soll die gezielte Selektion von dünn und dicht besiedelten Gemeinden ausschließlich den tatsächlichen Pro-Kopf-Ausgabenbedarf widerspiegeln, um über die gegenwärtig praktizierte Einwohnerveredelung dem Leitmotiv gleichwertiger Lebensverhältnisse gerecht zu werden.

- Anwendung des kommunalen Veredelungsmodells in alternativen Ausgleichssystemen

Das kommunale Veredelungsmodell stellt ein zusätzliches Modul für den gegenwärtigen Länderfinanzausgleich dar, um die Gerechtigkeit bei der Ermittlung des veredelungsabhängigen Finanzbedarfs bundesweit zu erhöhen. Allerdings ist dieses Modell nicht ausschließlich auf die Anwendung im derzeitigen Finanzausgleich beschränkt. So sind nach dem Auslaufen des Solidarpakts II und der Vielzahl kritischer Stimmen gegen die mangelnde Anreizfähigkeit nachhaltiger Reformen des Länderfinanzausgleichs zu erwarten.¹⁶

Unabhängig von der zukünftigen Ausgestaltung des Finanzausgleichs können die hier vorgeschlagenen kommunalen Veredelungsüberlegungen in jedes Modell integriert werden, das einen höheren Finanzbedarf dünn bzw. dicht besiedelter Regionen vorsieht. Die Bestimmung des transformierten Veredlungsfaktors auf Gemeindeebene ist unabhängig vom jeweiligen Ausgleichssystem. So schlagen beispielsweise Fuest/Thöne (2009) eine Erhöhung der Anreizfreundlichkeit durch eine Verteilung der Mittel nach Einwohnern sowie nach regionalem BIP vor. Der eigentliche Ausgleichsvorgang erfolgt in diesem Modell anhand eines exogen gegebenen Pro-Kopf-Finanzbedarfs. Dieser Pro-

¹⁶ Vgl. Fuest/Thöne (2009), Mudrack (2010).

Kopf-Bedarf wird jedoch für die Stadtstaaten nochmals um einen festen Betrag erhöht, was in etwa einer Einwohnerveredelung von 1,34 entspricht.¹⁷ Dabei spricht nichts gegen eine Integration des kommunalen Veredelungsmodells in den Vorschlag von Fuest/Thöne (2009), da über den transformierten Veredlungsfaktors der jeweilige Zusatzbetrag zum ursprünglichen Pro-Kopf-Finanzbedarf zu bestimmen ist. Somit bleibt die Anreizfreundlichkeit dieses Finanzausgleichsmodells erhalten und es kann zugleich durch die Integration des kommunalen Veredelungsmodells sachgerechter gestaltet werden.

Mit dem Anspruch eines Zusatzmoduls ist das kommunale Veredelungsmodell in allen Reformvorschlägen anzuwenden, die differenzierte agglomerationsbedingte Pro-Kopf-Finanzbedarfe zumindest anerkennen. Daher verfällt der Anspruch des Veredelungsmodells nicht automatisch mit dem Jahr 2020 und der Ablösung der gegenwärtigen Finanzausgleichsregulieren.

4. Nachhaltige Veränderungen von Einwohnerzahl und Einwohnerdichte

Eine neuerliche Reform des Länderfinanzausgleichs ist erst mit dem Auslaufen des Solidarpakts II nach 2019 avisiert. Somit haben die Veredlungsfaktoren Brandenburgs (1,03), Mecklenburg-Vorpommerns (1,05) sowie Sachsen-Anhalts (1,02) einen dauerhaften Bestand von 15 Jahren, obwohl die ursprünglichen Berechnungsgrundlagen auf das Jahr 2005 zurückgehen. Die demografischen Veränderungen innerhalb des geltenden Zeitraums können daher nicht oder nur sehr unzureichend in den Länderfinanzausgleich einfließen. Gleichwohl befindet sich der gesamte ostdeutsche Raum in einem spezifischen demografischen Umfeld, das neben den üblichen Demografiefaktoren zusätzlich durch die unterdurchschnittliche Wirtschaftskraft geprägt wird. Ähnliche Entwicklungen existieren zum Teil ebenfalls in den westdeutschen Bundesländern. Hier stellt sich die Frage, inwiefern demografische Veränderungen und Urbanisierungstendenzen bis zum Jahr 2019 zu notwendigen Anpassungen der Veredlungsfaktoren führen müssten.

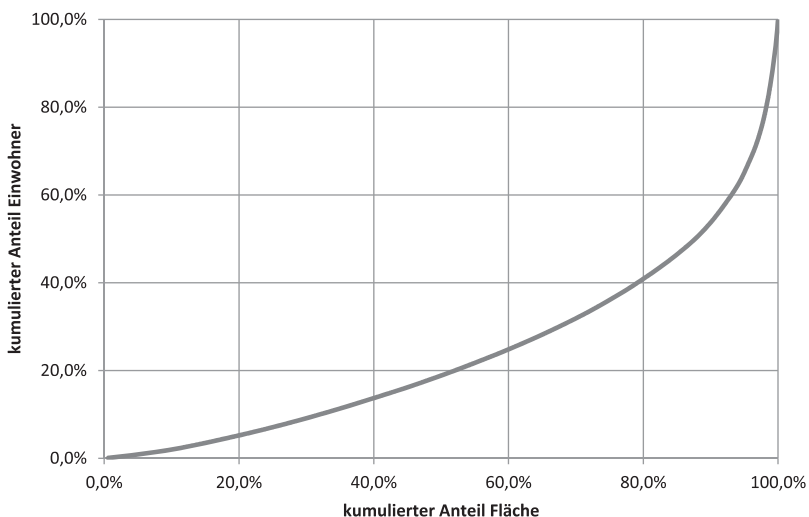
Aus diesem Grund werden im Anschluss verschiedene Indikatoren bereitgestellt, die Veränderungen der Einwohnerzahl aber auch der Einwohnerdichte selbst in kürzesten Zeiträumen bemessen.

4.1 Nachweis von Urbanisierungstendenzen

Ein Indiz für Verschiebungen der Einwohnerdichte durch Urbanisierungseffekte liefert die Lorenzkurve, die den Grad einer Ungleichverteilung zwischen

¹⁷ Vgl. Fuest/Thöne (2009, 95 ff.).

Bevölkerung und Fläche abbildet. Die Lorenzkurve für das Jahr 2009 stellt Abbildung 1 dar.



(Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen)

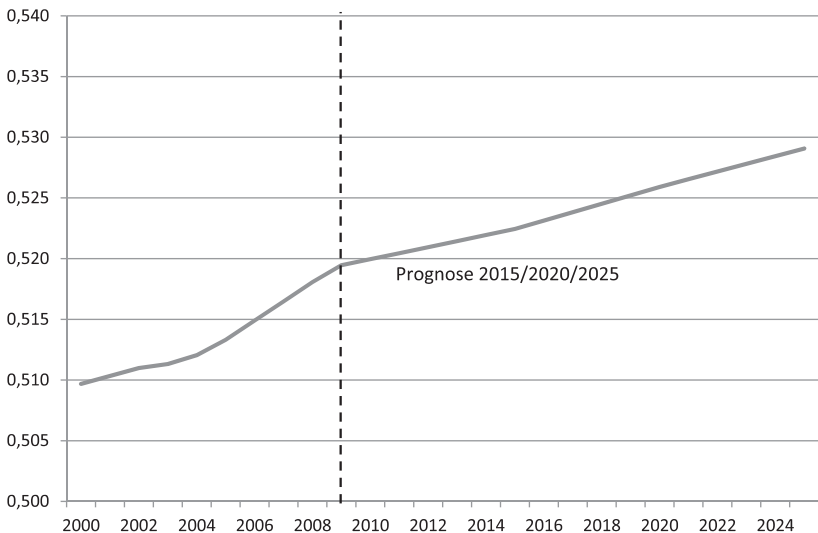
Abbildung 1: Lorenzkurve zur Veranschaulichung einer Ungleichverteilung zwischen Fläche und Bevölkerung für das Jahr 2009

Demnach verteilen sich rund 60 Prozent aller Einwohner der Bundesrepublik auf nur 20 Prozent der zur Verfügung stehenden Fläche. Im eklatanten Gegensatz hierzu werden 40 Prozent der Fläche nur von 13,7 Prozent der Einwohner besiedelt. Als vereinfachender Index für die Ausprägung der Lorenzkurve dient der Gini-Koeffizient, der die Ungleichverteilung zwischen 0 (Gleichverteilung) und 1 (maximale Ungleichverteilung) normiert. Sollten nun tatsächlich vermehrt Einwohner aus den ländlichen bzw. wirtschaftlich schwachen Regionen in Agglomerationsräume migrieren, müsste dies über steigende Gini-Koeffizienten zu belegen sein. Zur Darlegung bereits kurzfristiger Veränderungen der Siedlungsstruktur dient der Zeitraum 2000 bis 2025, für den Bevölkerungs- sowie Flächendaten auf Kreisebene analysiert worden sind.¹⁸

Abbildung 2 bestätigt die grundlegenden Vermutungen. Der Gini-Koeffizient nimmt seit Beginn der Analyse mit dem Jahr 2000 stetig zu. Für die Entwick-

¹⁸ Die Daten zur Bevölkerungsprojektion bis zum Jahr 2025 sind freundlicherweise von der Bertelsmann Stiftung bereitgestellt worden. Im Rahmen des Wegweisers Kommune ermittelt die Bertelsmann Stiftung Bevölkerungsprognosen auf regionaler Ebene. Vgl. wegweiser-kommune.de.

lung nach 2009 werden die Gini-Koeffizienten nur für die Prognosejahre 2015, 2020 und 2025 berechnet und die Zwischenjahre linear interpoliert.



(Quelle: Statistisches Bundesamt, Wegweiser Kommune, eigene Berechnungen)

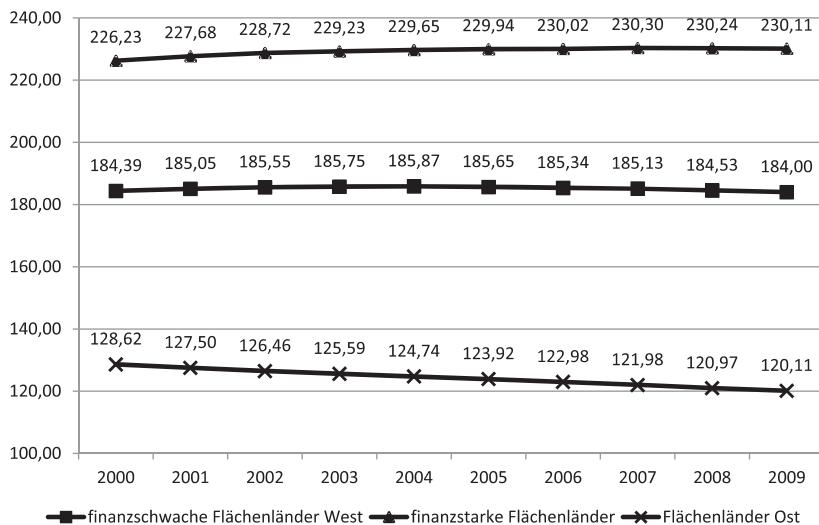
Abbildung 2: Gini-Koeffizienten zwischen 2000 und 2025, ab 2010 Prognose für 2015/2020/2025

Noch für das Jahr 2000 betrug der Gini-Koeffizient 0,510 und stieg 2005 auf 0,513. Für das Jahr 2009 konnte ein Wert von 0,519 ermittelt werden. Die Prognosejahre 2015 (0,522), 2020 (0,526) und 2025 (0,529) unterstellen eine geringere Zunahme der Gini-Koeffizienten. Allerdings bleibt angesichts der bestehenden Entwicklung zwischen 2000 und 2009 fraglich, ob diese geringeren Wachstumsraten tatsächlich realisiert werden können. Vermutlich führen die demografischen Entwicklungen – insbesondere die Urbanisierungseffekte – zu stärkeren Veränderungen des Verteilungsindex.

4.2 Nachweis von demografischen Entwicklungen

Die Gini-Koeffizienten weisen allerdings nur Höhe und Veränderung der Ungleichverteilung aus. Welche Regionen insbesondere vom Wandel der Siedlungsstruktur betroffen sind, kann der Gini-Koeffizient nicht beantworten. Aus diesem Grund werden die Bundesländer im Folgenden in die Gruppen finanzstarke Flächenländer (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen), finanzschwache Flächenländer West (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein) sowie Flächenländer Ost (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern,

Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen) unterteilt. Diese Selektion orientiert sich an der Finanzkraft im Länderfinanzausgleich und der derzeitigen Stellung als Geber- bzw. Nehmerland.¹⁹ Abbildung 3 stellt die durchschnittliche Einwohnerdichte der drei Ländergruppierungen gegenüber.



(Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen)

Abbildung 3: Entwicklung der gruppenspezifischen Einwohnerdichte 2000 bis 2009

Innerhalb von zehn Jahren führen die Einwohnerverluste in den ostdeutschen Flächenländern zu einer deutlich sinkenden Einwohnerdichte von 128,62 EW/km² (2000) auf 120,11 EW/km² (2009). Dies entspricht einer jahresdurchschnittlichen Veränderung von -0,76 Prozent. Dagegen gewinnen die finanzstarken Flächenländer West vermehrt Einwohner hinzu, so dass die Einwohnerdichte von 226,23 EW/km² (2000) auf 230,11 EW/km² (2009) steigt. Hier liegt eine jahresdurchschnittliche Zunahme von 0,19 Prozent vor. Nur marginale Effekte sind in den finanzschwachen Flächenländern West zu beobachten. Die Einwohnerdichte bewegt sich in dieser Gruppierung um einen Wert zwischen 184 und 186 EW/km². Daher bedarf es regelmäßiger Anpassungen der kommunalen Finanzbedarfe an die jeweiligen Siedlungsstrukturen.

¹⁹ Die Stadtstaaten bleiben aufgrund der mangelhaften Vergleichbarkeit mit den Flächenländern für diese Untersuchungen außen vor. Des Weiteren ist die Selektion zwischen finanzstark und finanzschwach für das Flächenland Nordrhein-Westfalen als Flächenland nicht langfristig vorzunehmen, so dass Nordrhein-Westfalen ebenfalls keine Berücksichtigung findet.

5. Quantitative Wirkungen des vorgeschlagenen Veredelungsmodells

Das neue Modell zur Bewertung aller kommunalen Bedarfe wird im Folgenden empirisch überprüft. Hierzu werden die jeweils ermittelten kommunalen Veredelungsfaktoren zu einem länderspezifischen Veredelungsfaktor transformiert, der anschließend in eine Simulation des Länderfinanzausgleichs integriert wird. Die Veredelung auf Länderebene bleibt von diesen Maßnahmen unberührt.

5.1 Bestimmung der Veredelungsfaktoren

Zur Bestimmung der kommunalen Veredelungsfaktoren und der anschließenden Transformation zu einem gemeinsamen Veredelungsfaktor bedarf es mehrerer Überlegungen. Eine Sichtung der wissenschaftlichen Literatur zur Nutzung der Einwohnerveredelung und den tatsächlichen Pro-Kopf-Bedarfen offenbart ausgeprägte Unterschiede in den Analyseergebnissen. Aus diesem Grund beteiligt sich der Beitrag nicht an der Grundsatzdiskussion zur Einwohnerveredelung. Einfacher erscheint daher die Nutzung der bisherigen Vorgaben des Länderfinanzausgleichs, um sowohl die Grenzen für Dünn- und Dichtbesiedlung als auch den hierbei unterstellten Pro-Kopf-Mehrbedarf herzuleiten. Dieses Vorgehen wird im Folgenden anhand von Gemeindedaten für die Jahre 2005 und 2007 detailliert dargelegt.

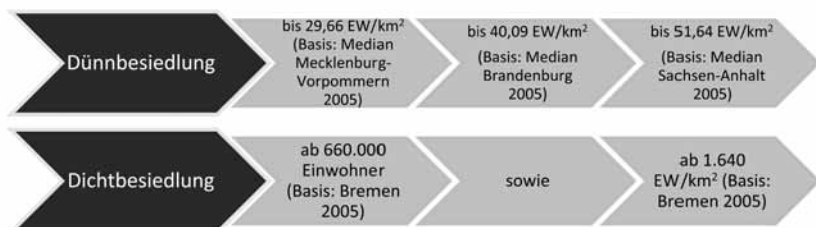
Ermittlung der Dichtegrenzen für Dünn-/Dichtbesiedlung

Der für 2005 kodifizierte Länderfinanzausgleich basiert insbesondere im Rahmen der Dünnbesiedlung auf den damals aktuellen Daten zur Bevölkerungsdichte der drei dünn besiedelten Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern sowie Sachsen-Anhalt. Hier bedarf es adäquater Annahmen zur Ermittlung der kritischen Grenze für Dünnbesiedlung. Die durchschnittliche Einwohnerdichte der drei ostdeutschen Flächenländer zeigt aufgrund der bereits erörterten Kompensationseffekte weniger Auffälligkeiten. Daher erscheint die Nutzung des Medianwertes der Einwohnerdichte für das Jahr 2005 zielführender. Aus diesem Grund werden jeweils die Medianwerte für die Gemeinden der Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern sowie Sachsen-Anhalt ermittelt, da diese drei Länder im gegenwärtigen Länderfinanzausgleich aufgrund ihrer charakteristischen Dünnbesiedlung veredelt werden. Diese drei Medianwerte stellen im Anschluss die obere Grenze für eine Dünnbesiedlung dar.

Die kritischen Grenzen für die Dichtebesiedlung können ebenfalls aus dem gegenwärtigen Länderfinanzausgleich abgeleitet werden. Da für Dichtbesiedlung ein einheitlicher Veredelungsfaktor von 1,35 gegenwärtig zum Einsatz

kommt, wird im Gegensatz zur Dünnbesiedlung lediglich ein Grenzwert bestimmt. Von den drei Stadtstaaten weist Bremen die geringste Bevölkerung aber auch die geringste Einwohnerdichte auf.²⁰ Daher stellen die Werte Bremens die minimalen Grenzen für eine Dichtbesiedlung dar.

Unter diesen Voraussetzungen ergeben sich folgende Kriterien für die Dünn- bzw. Dichtbesiedlung einer Gemeinde:



Schätzung der kommunalen Veredlungsfaktoren

Bei der Definition der kommunalen Veredlungsfaktoren zur Bestimmung der jeweiligen Pro-Kopf-Mehrbedarfe wird keine neuerliche Bedarfsanalyse vorgenommen, deren Ergebnisse – wie auch die Ergebnisse der wissenschaftlichen Literatur – keine ausreichende Akzeptanz erreichen.

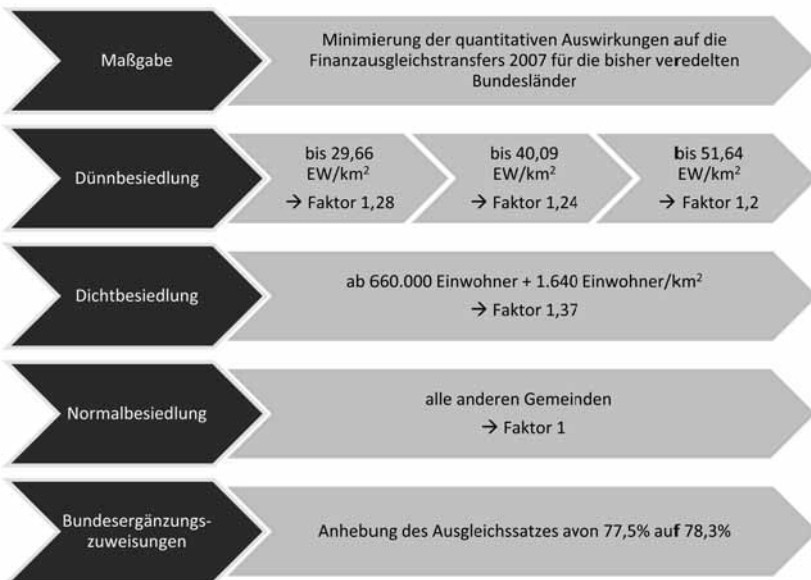
Vielmehr wird davon ausgegangen, dass die im Länderfinanzausgleich unterstellten Mehrbedarfe der Stadtstaaten und der drei ostdeutschen Flächenländer den realen Ansprüchen genügen. Unter dieser Zielmaßgabe werden nunmehr die kommunalen Veredlungsfaktoren so geschätzt, dass in etwa ein Beibehalt der Finanzausgleichstransfers der bisher veredelten Bundesländer für das Untersuchungsjahr 2007 gelingt.²¹

Aufgrund der Komplexität in den Ausgleichsvorgängen des Länderfinanzausgleichs ist eine direkte Berechnung der Dichtefaktoren nicht möglich. Vielmehr führt lediglich eine Schätzung der Dichtefaktoren für die gesetzten Grenzen von Dünn- bzw. Dichtbesiedlung zur annähernden Erfüllung der Zielmaßgabe.

²⁰ Ursächlich hierfür ist natürlich auch die Besonderheit, dass Bremen aus zwei Gemeinden Bremen und Bremerhaven besteht. Für die anschließenden Analysen geht Bremen jedoch als eine Gesamtgemeinde ein, um als Stadtstaat mit entsprechendem Veredelungsanspruch eine Vergleichbarkeit mit Berlin und Hamburg zu gewährleisten.

²¹ Die Finanzausgleichstransfers setzen sich aus der Umsatzsteuervorwegverteilung gemäß § 2 FAG, den horizontalen Transfers zwischen den Bundesländern gemäß § 10 FAG und den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen zur weiteren Nivellierung der Finanzkraft gemäß § 11 Abs. 2 FAG zusammen.

Ferner erfordert die Integration kommunaler Veredlungsfaktoren eine Anpassung der Bundesergänzungszuweisungen für leistungsschwache Länder gemäß § 11 Abs. 2 FAG. Die Berücksichtigung länderspezifischer Veredlungsfaktoren auf Gemeindeebene führt für einige dieser Empfängerländer zu einer geringeren Ausgleichsmesszahl im Länderfinanzausgleich. Hingegen steigt die Ausgleichsmesszahl für Geberländer, die von diesen Bundesergänzungszuweisungen nicht profitieren können. Angesichts des geringeren Ausgleichsbedarfs der Nehmerländer erzielt der Bund durch diese reine Systemumstellung Ersparnispotenziale. Aus diesem Grund wird im Rahmen der Schätzung der Ausgleichssatz von 77,5 Prozent auf 78,3 Prozent korrigiert, um das bisherige Bundesvolumen beizubehalten.

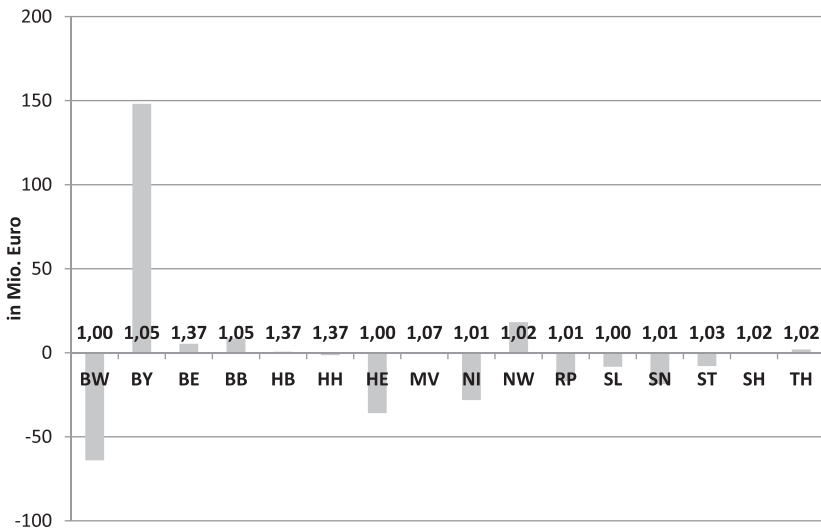


Die selektierten kommunalen Veredlungsfaktoren werden analog zum Länderfinanzausgleich mit der Einwohnerzahl der betreffenden Gemeinden multipliziert und zu einem länderspezifischen Veredlungsfaktor transformiert. Es sei angemerkt, dass natürlich auch alternative Kriterien für eine Dicht- bzw. Dünnesiedlung fixiert werden können. Die empirischen Schlussfolgerungen sowie die hierdurch induzierten Umverteilungseffekte bleiben jedoch zwischen den Ländern in Relation stets erhalten.

5.2 Empirische Ergebnisse für das Jahr 2007

Mithilfe einer Finanzausgleichssimulation werden die Finanzausgleichstransfers für die bisherige Veredelung und das neue Veredelungsmodell für das Jahr 2007 berechnet. Die Finanzausgleichssimulation nutzt unter Berücksichtigung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) die vom Bundesministerium für Finanzen zur Verfügung gestellten Daten. Auf deren Basis werden mithilfe der spezifizierten Veredlungsfaktoren die jeweiligen Ausgleichsvorgänge regelkonform simuliert. Die Einwohnerveredelung selbst spielt erst im Länderfinanzausgleich im engeren Sinn eine Rolle. Durch die Veredelung verändern sich die Transferzahlungen im horizontalen Ausgleich zwischen den Ländern sowie die Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs gemäß § 11 Abs. 2 FAG.

Die Differenz der Finanzausgleichstransfers zwischen dem vorgeschlagenen Modell und der gegenwärtigen Einwohnerveredelung dokumentiert Abbildung 4.²² Eine positive Differenz symbolisiert somit einen Transferzugewinn



(Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesfinanzministerium, eigene Berechnungen)

Abbildung 4: Veränderung der Finanzausgleichstransfers 2007 zwischen gegenwärtiger und simulierter Veredelung, angegebene Werte für die Bundesländer entsprechen den Veredlungsfaktoren für 2007

²² Das Prämienmodell wird aus Vergleichsgründen in der Simulation deaktiviert. Daneben geht Bremen als eine Gesamtgemeinde in die Analysen ein.

(Nehmerländer) bzw. eine Transfereinsparung (Geberländer) durch das neue Veredelungsmodell. Bei einer negativen Differenz gilt entsprechend Gegenteiliges.

Die festgesetzte Zielmaßgabe bei der Bestimmung der kommunalen Veredlungsfaktoren kann weitestgehend realisiert werden. So weisen die bisher veredelten Bundesländer im Vergleich nur geringe Veränderungen der Finanzausgleichstransfers auf. Die Stadtstaaten realisieren Veränderungen zwischen $-1,4$ Mio. Euro (Hamburg) und $5,4$ Mio. Euro (Berlin). Derweil liegt in den drei ostdeutschen Flächenländern ein verändertes Transferniveau zwischen $-7,9$ Mio. Euro (Sachsen-Anhalt) und $8,6$ Mio. Euro (Brandenburg) vor.

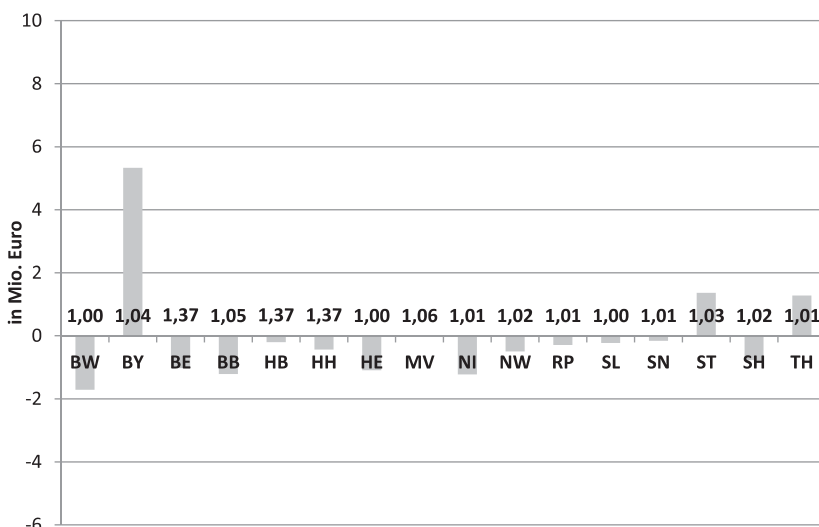
Massivere Umverteilungen gehen jedoch in anderen Bundesländern einher. So profitiert Bayern aufgrund der zum Teil sehr dicht bzw. sehr dünn besiedelten Struktur immens von der Berücksichtigung aller kommunalen Einzelbedarfe. Der Veredlungsfaktor von $1,05$ des Geberlandes Bayern führt zu Transfereinsparungen von $148,1$ Mio. Euro. Die Transfergewinne Nordrhein-Westfalens belaufen sich aufgrund der hohen Einwohnerzahl auf $18,3$ Mio. Euro. Klare Verlierer eines derartigen Veredlungskonzepts wären die Bundesländer mit einer ausgeprägten Durchschnittsstruktur ohne wesentliche Agglomerationsräume sowie dünn besiedelte Regionen. Dies resultiert in höheren Transferverpflichtungen Baden-Württembergs ($+64,0$ Mio. Euro) und Hessens ($+35,9$ Mio. Euro). Daneben reduzieren sich die Transferansprüche der finanzschwachen Flächenländer Westdeutschlands zwischen $-0,01$ Mio. Euro (Schleswig-Holstein) und $-28,1$ Mio. Euro (Niedersachsen).

5.3 Empirische Auswirkungen der Einwohnerveredelung 2005/2007

Neben diesen fundamentalen Veränderungen durch die kommunalen Veredlungsfaktoren stellt sich die Frage, inwiefern bereits kurzfristige Zeiträume von zwei Jahren auf die Bevölkerungsstruktur und somit auf die Finanzausgleichstransfers nach dem hier vorgeschlagenen Modell wirken. Hierfür werden anhand der gesetzten Kriterien für Dünn-/Dichtbesiedlung die länderspezifischen Veredlungsfaktoren für das Jahr 2005 bestimmt und in die Simulation für den Länderfinanzausgleich 2007 eingepflegt. Sollte die Dünn-/Dichtbesiedlung ausgehend vom Jahr 2005 bis 2007 weiter zugenommen haben, so müssten sich die Transferansprüche der betreffenden Bundesländer für das Jahr 2007 entsprechend verändern.

Abbildung 5 stellt die Differenz der Finanzausgleichstransfers 2007 durch die Veredlungsfaktoren des Jahres 2007 und des Jahres 2005 gegenüber.²³

²³ Bremen geht kumuliert als eine Gemeinde in die Analysen ein.



(Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesfinanzministerium, eigene Berechnungen)

Abbildung 5: Differenz der Finanzausgleichstransfers für das Jahr 2007 mit den Veredlungsfaktoren 2007 bzw. 2005, angegebene Werte für die Bundesländer entsprechen den Veredlungsfaktoren für 2005

Bereits die Bevölkerungsbewegungen zwischen 2005 und 2007 führen zu bedarfskorrigierten Veredlungsfaktoren, die zum Teil deutliche Veränderungen der Ausgleichstransfers für das Jahr 2007 bewirken. So nimmt der Veredlungsfaktor Bayerns von 1,04 auf 1,05 zu, was in unmittelbaren Transfereinsparungen von 5,3 Mio. Euro mündet. Hier spiegelt sich der fortwährende Zuzug in die bayrischen Agglomerationsräume und somit der steigende Pro-Kopf-Bedarf aufgrund von Dichtbesiedlung wider. Weitere Profiteure einer entsprechenden Überarbeitung der Veredelungsansprüche stellen Sachsen-Anhalt (+1,4 Mio. Euro) und Thüringen (+1,3 Mio. Euro) dar. Alle weiteren Bundesländer verzeichnen Mindereinnahmen.

Dies zeigt auf, dass bereits zwei Jahre zu entsprechenden Strukturveränderungen führen, auf die ein für 15 Jahre konzipierter Länderfinanzausgleich angesichts der konstanten Veredlungsfaktoren nicht eingehen kann. Eine Einwohnerveredelung gemäß der präsentierten Konzeption ist hingegen in der Lage, sensibel auf die zunehmenden Veränderungen von Dünn-/Dichtbesiedlung anzusprechen. Erst hierdurch kann der reale gegenwärtige Pro-Kopf-Finanzbedarf adäquat im Finanzausgleich abgebildet werden.

5.4 Fiktive Länderfusion Berlin-Brandenburg

Darüber hinaus bietet die neue Veredelungssystematik einen weiteren Vorteil. Bei Fusionsplänen von Stadtstaaten mit umliegenden Bundesländern (Berlin-Brandenburg, Bremen-Niedersachsen, Hamburg-Schleswig-Holstein) entsteht die Problematik eines entfallenden Stadtstaatenanspruchs bei der Einwohnerveredelung. Für Brandenburg kommt der Entfall der Dünnsiedlerveredelung hinzu. Das kommunale Veredelungsmodell kann diesen Fusionslasten jedoch entgegenwirken. Dies wird am Beispiel einer fiktiven Fusion Berlin-Brandenburgs illustriert.

Durch die Fusion Berlins mit Brandenburg verlore Berlin den Stadtstaaten-Status und daher die gegenwärtigen Veredelungsansprüche von 1,35 auf Länder- und Gemeindeebene. Zugleich müsste auch Brandenburg auf den Dünnsiedlerfaktor von 1,03 auf Gemeindeebene verzichten, da eine unauffällige, eher durchschnittliche Einwohnerdichte für ein fusioniertes Land Berlin-Brandenburg vorläge.

Der Vorteil der neuen Veredelungssystematik mit der Transformation der kommunalen Bedarfe zu einem gemeinsamen Veredelungsfaktor besteht in der Würdigung der außergewöhnlichen Strukturen eines fusionierten Bundeslands Berlin-Brandenburg. Berlin behält somit als dicht besiedelte Gemeinde einen hohen Veredelungsfaktor, während viele brandenburgische Gemeinden hingegen von Veredelungsfaktoren für Dünnbesiedlung profitieren. Für das gemeinsame Land Berlin-Brandenburg ergibt sich auf Gemeindeebene für das Jahr 2007 ein gemeinsamer Veredelungsfaktor von 1,23. Die Veredelungsfaktoren aller anderen Bundesländer bleiben in der für das Jahr 2007 berechneten Höhe erhalten.

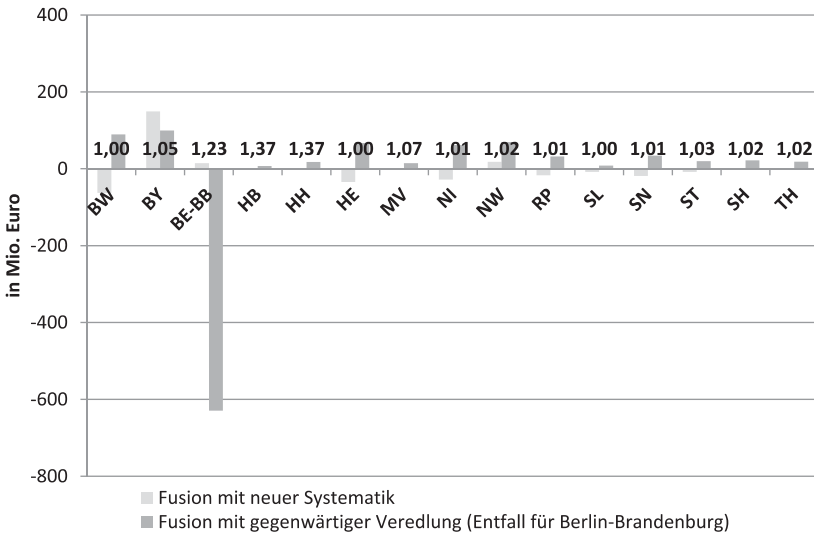
Da das neue Modell sich auf eine Veredelung auf Gemeindeebene beschränkt, müssen zur Quantifizierung der empirischen Auswirkungen für eine Länderfusion nach gegenwärtiger Veredelung sowie vorgestelltem Modell zusätzlich folgende Annahmen für den Ausgleich auf Landesebene getroffen werden:

1. *Berlins Einwohner werden auf Landesebene weiterhin als Stadtstaat mit 1,35 veredelt.*
2. *Brandenburgs Einwohner genießen wie bisher kein Veredelungsrecht auf Landesebene.*

Für die Veredelung auf kommunaler Ebene gelten bei Fusion dagegen folgende Bedingungen:

1. *Für die gegenwärtigen Regelungen entfällt die Veredelung Berlins und Brandenburgs auf Gemeindeebene.*
2. *Für das vorgeschlagene Veredelungsmodell wird der Faktor gemäß Berechnungsgrundlagen genutzt (hier: 1,23).*

Die Veränderung in den Finanzausgleichstransfers für das Jahr 2007 wird als Differenz zwischen der Transfersumme von Berlin und Brandenburg bei getrennter sowie fusionierter Veranlagung bestimmt. Die sich hieraus ergebenden Differenzen für die gegenwärtigen Regelungen bzw. für die Anwendung eines länderspezifischen Veredelungsfaktors auf Gemeindeebene stellt Abbildung 6 gegenüber. Zusätzlich werden die Veredelungsfaktoren für alle weiteren Bundesländer dokumentiert.



(Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesfinanzministerium, eigene Berechnungen)

Abbildung 6: Einfluss einer fiktiven Länderfusion auf die Finanzausgleichstransfers 2007 bei gegenwärtigen Regelungen bzw. für das Veredelungsmodell

Gemäß Abbildung 6 führt eine Fusion und ein damit einhergehender Entfall der Einwohnerveredelung auf Gemeindeebene nach bisherigen Regelungen zu massiven Verlusten von 629,2 Mio Euro für ein gemeinsames Land Berlin-Brandenburg. Dieser Verlust stellt zugleich einen Zugewinn für alle anderen Bundesländer durch Transfereinsparungen bzw. vermehrte Transferansprüche dar. Die Zugewinne liegen zwischen 7,3 Mio. Euro (Bremen) und 99,5 Mio. Euro (Bayern).

Dagegen führt die Berücksichtigung der kommunalen Veredelungsfaktoren zu vollkommen gegensätzlichen Effekten. Durch den gemeinsamen Veredelungsfaktor Berlin-Brandenburgs von 1,23 gewinnt das gemeinsame Land durch die neue Systematik sogar leicht an Transfereinnahmen (+14,3 Mio. Euro) hinzu. Die Fusion löst ein deutlich geringeres Umverteilungsniveau zwischen den Ländern aus. Daher wäre eine Einwohnerveredelung nach der hier

vorgeschlagenen Systematik geeignet, Länderfusionen im Rahmen des Finanzausgleichs nicht zu benachteiligen und unter Umständen zusätzliche Anreize zu setzen.

Für das Beispiel Berlin-Brandenburg ist neben der Einwohnerveredlung auf Gemeindeebene zu prüfen, wie der Stadtstaaten-Status auf Länderebene für das Land Berlin fortgeführt bzw. reformiert werden kann. Ein Entfall der Veredlung auf Länderebene hätte für ein gemeinsames Land Berlin-Brandenburg ungleich höhere Konsequenzen. Allerdings soll dieses Beispiel für die Bestimmung länderspezifischer Veredlungsfaktoren auf Gemeindeebene verdeutlichen, dass derartige Instrumente eine Länderfusion begünstigen können.

6. Fazit

Die Einwohnerveredlung im Länderfinanzausgleich und den kommunalen Finanzausgleichssystemen dient der Berücksichtigung eines erhöhten Finanzbedarfs bei der länderübergreifenden Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Höhere Pro-Kopf-Ansprüche beruhen unter anderem auf der Dichteabhängigkeit verschiedener Ausgabenbereiche insbesondere auf Gemeindeebene. Der angemessene Ausgleich kommunaler Bedürfnisse gehört ebenfalls zu den Grundaufgaben des Länderfinanzausgleichs.

Daher kommen im Länderfinanzausgleich differenzierte Veredlungsfaktoren zum Einsatz. So werden die Stadtstaaten auf Länder- und Gemeindeebene mit einem Faktor von 1,35 veredelt. Zusätzlich definiert der Länderfinanzausgleich erhöhte kommunale Bedarfe für die dünn besiedelten Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt. Diese werden durch einen entsprechenden Veredlungsfaktor auf Gemeindeebene berücksichtigt.

Die Funktion der Einwohnerveredlung zur Abbildung überdurchschnittlicher Finanzbedarfe ist in der wissenschaftlichen Literatur höchst umstritten. Angesichts der unterschiedlichen Standpunkte insbesondere bei der tatsächlichen Dichteabhängigkeit verschiedener öffentlicher Ausgaben offenbart sich noch grundsätzlicher Forschungsbedarf.

Dieser Beitrag verfolgt jedoch ein anderes Ziel. Auf Basis des bestehenden Systems werden Verbesserungen vorgeschlagen, um kommunale Bedarfe einer jeden Gemeinde approximativ für das betreffende Bundesland länderübergreifend geltend zu machen.

Derzeit erfolgt dies über die pauschale Veredlung der drei Stadtstaaten bzw. der drei ostdeutschen Flächenländer nur sehr unzureichend. Sachgerecht wären daher eine Bewertung der kommunalen Siedlungsstrukturen aller Bundesländer und deren entsprechende Würdigung im Länderfinanzausgleich. Schließlich weisen auch andere Bundesländer zum Teil sehr differenzierte Siedlungsstruk-

turen auf, die im Länderfinanzausgleich Beachtung finden müssen. Es wurde gezeigt, dass seit der Integrierung des reformierten Länderfinanzausgleichs im Jahr 2005 deutliche Veränderungen der Einwohnerzahl, aber auch der Einwohnerdichte einhergingen. Daher sind die für 2005 berücksichtigten Berechnungsgrundlagen für Dünn- und Dichtbesiedlung obsolet und bedürfen zumindest auf Gemeindeebene einer fortwährenden Neujustierung.

Für die Bestimmung der alternativen Veredlungsfaktoren im Rahmen dieses Beitrags wurden die Siedlungsstrukturen eines Bundeslandes und die hieraus abgeleiteten kommunalen Bedarfe in einen gemeinsamen Veredlungsfaktor transformiert. Dabei ist unterstellt worden, dass aus dem gegenwärtigen Länderfinanzausgleich die tatsächlichen Ansprüche auf kommunaler Ebene selektiert werden können. So orientieren sich die Grenzen für Dünn- bzw. Dichtbesiedlung an den drei bisher veredelten Flächenländern sowie an den Stadtstaaten für das Jahr 2005 – dem Implementierungsjahr des reformierten Länderfinanzausgleichs. Die Bestimmung der jeweiligen kommunalen Veredlungsfaktoren erfolgte für das Simulationsjahr 2007, für das die Finanzausgleichstransfers der bisher veredelten Bundesländer in etwa beibehalten werden sollen.

Die empirischen Analysen zeigten, dass diesen Zielen weitgehend entsprochen werden kann. Gleichzeitig offenbarten sich Wirkungen der heterogenen Siedlungsstrukturen anderer Bundesländer. So weist Bayern aufgrund der Agglomerationsräume und vieler dünn besiedelter Regionen einen überdurchschnittlichen kommunalen Finanzanspruch auf. Ähnliche Effekte konnten für das zum Teil sehr dicht besiedelte Bundesland Nordrhein-Westfalen beobachtet werden.

Neben den reinen Veränderungen der Finanzausgleichstransfers zwischen bisherigen Regelungen und der neuen Systematik wurde zusätzlich geprüft, inwiefern bereits durch eine Spanne von zwei Jahren veränderte Ansprüche auf kommunaler Ebene vorliegen können. Hierfür wurden die länderspezifischen Veredlungsfaktoren sowohl für das Jahr 2005 als auch für 2007 ermittelt und in eine Simulation des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2007 eingepflegt. Trotz der geringen Zeitspanne von zwei Jahren führen demografische Entwicklungen und Urbanisierungseffekte zu veränderten Ansprüchen innerhalb des Länderfinanzausgleichs.

Ein weiterer Vorteil der neuen Veredlungssystematik besteht darin, dass Fusionsvorhaben von Stadtstaaten mit umliegenden Flächenländern nicht mehr durch den Wegfall der privilegierten Stadtstaatenveredelung behindert werden. Am Beispiel einer fiktiven Fusion von Berlin-Brandenburg ist mithilfe der kommunalen Bewertung ein gemeinsamer Veredlungsfaktor für das fusionierte Bundesland Berlin-Brandenburg ermittelt worden. So würde Berlin-Brandenburg bei gegenwärtigen Regelungen und dem Veredlungsentfall bei Fusion Mindereinnahmen von 629,2 Mio. Euro im Jahr 2007 realisieren. Demgegenüber stehen marginale Mehreinnahmen von 14,3 Mio. Euro bei neuer Verede-

lungskonzeption. Hieraus resultieren vielfältige Optionen zur Nutzung weiterer Sparpotenziale bei der Realisierung konsolidierter Finanzhaushalte.

Die Konzeption des kommunalen Veredelungsmodells als ein Zusatzmodul ist nicht ausschließlich auf den gegenwärtigen Länderfinanzausgleich beschränkt. Insbesondere nach dem Jahr 2019 sind entsprechende Reformen des Finanzausgleichs zu erwarten, in denen das Veredelungsmodell ebenfalls Anwendung finden kann.

Literatur

- Baretti, C./Huber, B./Lichtblau, K./Parsche, R.* (2001): Einwohnerwertung im Länderfinanzausgleich – Ökonomische Analyse und Reformbedarf, ifo Schnelldienst 3/2001, 17–24.
- Bertelsmann Stiftung* (2012a): Bevölkerungsprognose, www.wegweiser-kommune.de.
- Bertelsmann Stiftung* (2012b): Neuordnung der föderalen Finanzverfassung Deutschlands ab 2020 unter besonderer Berücksichtigung der Kommunen, Gütersloh.
- 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.
- BVerfG, 2 BvF 2/98 vom 11. 11. 1999, Absatz-Nr. (1–347).
- Eltges, M./Zarth, M./Jakubowski, P./Bergmann, E.* (2001): Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Bonn.
- Fuest, C./Thöne, M.* (2009): Reform des Finanzföderalismus in Deutschland, Kleine Handbibliothek Band 37, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Hummel, M./Leibfritz, W.* (1987): Die Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich, Studien zur Finanzpolitik, Ifo-Institut, München.
- 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, Heidelberg.
- Kitterer, W./Burckardt, T./Löwer, H.* (2004): Beitrag aus: Stadtstaaten und Finanzausgleich, Regionalwirtschaftliche Studien 19, BAW Institut für Wirtschaftsforschung, Köln.
- Mudrack, T.* (2010): Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs: Ein alternatives Prämiemodell, Schmollers Jahrbuch 130 (1), 43–69.
- Popitz, J.* (1932): Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin.
- Röper, E.* (2001): Einwohnerwertung im Finanzausgleich, Zeitschrift für Rechtspolitik 05/2001, 216–219.

- Sachverständigenrat* (2002): Jahresgutachten 2001/02 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Bundesdrucksache 14/7569, Berlin.
- Seitz, H.* (2002): Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der Leistungserstellung, Schriften zum Öffentlichen Recht Band 899, Berlin.
- Vesper, D.* (2001): Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich – mehr als gerechtfertigt, DIW-Wochenbericht 11/01, 173–185.