

Söllner, Fritz

**Article**

## Die Einwohnerveredelung im Länderfinanzausgleich

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Söllner, Fritz (2001) : Die Einwohnerveredelung im Länderfinanzausgleich, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 54, Iss. 03, pp. 25-29

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/163585>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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

Einer der umstrittensten Bestandteile des Länderfinanzausgleichs ist die »Einwohnerveredelung«, die nicht zuletzt durch das aktuelle Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich wieder in die Diskussion geraten ist. Zur Rechtfertigung der Einwohnerveredelung werden meist ökonomische Argumente ins Feld geführt, obwohl tatsächlich die fiskalischen Interessen im Vordergrund stehen dürften. Denn die Einwohnerveredelung ist keineswegs nur ein unbedeutendes technisches Detail im System des Länderfinanzausgleichs, sondern sie hat erheblichen Einfluss auf die Höhe der Transferzahlungen zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern.

## Die drei Stufen des Länderfinanzausgleichs ...

Der im Finanzausgleichsgesetz (FAG) geregelte Länderfinanzausgleich hat *drei Stufen*: den Umsatzsteuervorgewegausgleich, den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne und die Bundesergänzungszuweisungen.<sup>1</sup>

Der Länderanteil an der Umsatzsteuer wird prinzipiell nach (ungewichteten!) Einwohnern auf die Länder verteilt; allerdings können im Wege des *Umsatzsteuervorgewegausgleichs* bis zu 25% des Länderanteils dazu verwandt werden, die Finanzkraft »ärmer« Länder vor dem eigentlichen Länderfinanzausgleich anzuheben (§ 2 FAG). Beim *Länderfinanzausgleich i.e.S.* kommt es zu direkten Transfers zwischen »reichen« und »armen« Ländern, wobei erstere »Ausgleichsbeiträge« zur Finanzierung der »Ausgleichszuweisungen« zugunsten letzterer leisten müssen (§ 4 FAG). Dabei sind laut § 5 FAG die Länder ausgleichspflichtig (ausgleichsberechtigt), deren »Finanzkraftmesszahl«, welche die Finanzkraft widerspiegelt, ihre »Ausgleichsmesszahl«, mit welcher der Finanzbedarf ermittelt wird, übersteigt (nicht erreicht). Die Beiträge bzw. Zuweisungen werden nach Maßgabe eines recht komplizierten Ausgleichstarifs ermittelt, der auf die Differenzen zwischen Finanzkraft- und Ausgleichsmesszahl angewandt wird.

Leistungsschwachen Ländern kann der Bund *Bundesergänzungszuweisungen* (BEZ) gewähren (§ 11 FAG) – zum einen als Fehlbetrags-BEZ zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs »ärmerer« Länder und zum anderen als Sonderbedarfs-BEZ für »Sonderbedarfe« bestimmter Länder (z.B. die »teilungsbedingten Sonderbelastungen« der neuen Bundesländer).

## ... und der Einfluss der Einwohnerveredelung

Die Einwohnerveredelung spielt eine Rolle beim Länderfinanzausgleich i.e.S. und (indirekt) bei den Fehlbetrags-BEZ.

Bei der Ermittlung des Finanzbedarfs, d.h. der Ausgleichsmesszahl, wird wie folgt vorgegangen: Es werden die Landessteuereinnahmen und die zu berücksichtigenden Gemeindesteuereinnahmen pro Einwohner im Bundesdurchschnitt ermittelt; jede dieser Durchschnittszahlen wird mit der (veredelten) Einwohnerzahl des jeweiligen Landes multipliziert; und die Summe beider Produkte ergibt schließlich die Ausgleichsmesszahl dieses Landes. Die Ausgleichsmesszahl (und damit der Finanzbedarf) entspricht folglich der mit der Einwohnerzahl gewichteten durchschnittlichen Finanzkraft der Länder.

Zu beachten ist, dass bei der Ermittlung der Ausgleichsmesszahlen *nicht* die tatsächlichen, sondern die »veredelten« Einwohnerzahlen verwandt werden (§ 9 FAG): Im Fall des die Ländereinnahmen betreffenden Summanden werden die Einwohnerzahlen der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg mit 150%, die der anderen Länder mit 100% gewertet. Bei

\* Prof. Dr. Fritz Söllner ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der Technischen Universität Ilmenau.

<sup>1</sup> Eine ausführliche Darstellung und Kritik des Länderfinanzausgleichs findet sich bei Söllner (2001); vgl. auch Ebert und Meyer (1999; Homburg (1994); Huber und Lichtblau (1998); Peffekoven (1994); Peffekoven (1998).

dem Gemeindeeinnahmensummanden werden die Einwohner mit zunehmender Gemeindegröße stärker gewichtet (z.B. zählen die ersten 5 000 Einwohner einer Gemeinde 100%, wohingegen der die Millionengrenze übersteigende Teil der Einwohnerzahl mit 130% bewertet wird). Darüber hinaus gibt es – in Abhängigkeit von der Bevölkerungsdichte der Länder – gewisse Zuschläge für Großstädte mit mehr als 500 000 Einwohner. Diese Regelungen führen im Endeffekt dazu, dass bei Stadtstaaten und Flächenstaaten mit hoher Bevölkerungsdichte ein höherer Finanzbedarf pro *tatsächlichem* Einwohner als bei Flächenstaaten mit niedrigerer Bevölkerungsdichte angenommen wird.

Auch die Höhe der Fehlbetrags-BEZ wird von der Einwohnerveredelung beeinflusst: Denn diese werden den ausgleichsberechtigten Ländern in Abhängigkeit von der nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs i.e.S. verbleibenden Differenz zwischen Ausgleichs- und Finanzkraftmesszahl gewährt – und auf die erst genannte Größe wirkt sich ja die Einwohnerveredelung aus.

### Die Einwohnerveredelung kann nicht gerechtfertigt werden –

Die Einwohnerveredelung wird meist mit dem *Brechtschen Gesetz* (im Fall der Veredelung auf Gemeindeebene) und mit der Existenz positiver externer Effekte (im Fall der Veredelung auf Länderebene) zu rechtfertigen gesucht. Beide Argumente halten aber einer näheren Überprüfung nicht stand.<sup>2</sup>

#### – weder auf Gemeindeebene ...

Gemäß dem *Brechtschen Gesetz* herrschen bei der Produktion öffentlich angebotener Leistungen *fallende Skalenerträge*, so dass mit steigender Bevölkerungsdichte die Produktionskosten pro Kopf der Bevölkerung zunehmen. Folglich hätten größere Gemeinden einen höheren Finanzbedarf pro Einwohner als kleinere Gemeinden – was sich in der entsprechenden Einwohnergewichtung bei der Ermittlung des die Gemeindeeinnahmen betreffenden Teils der Ausgleichsmesszahl niederschlägt. Nun gibt es zwar sicher öffentlich angebotene Leistungen – z.B. die Abwasserentsorgung oder die Gewährleistung von innerer Sicherheit – deren Pro-Kopf-Produktionskosten tatsächlich mit zunehmender Bevölkerungsdichte steigen. Doch existieren neben solchen Ballungsnachteilen auch Ballungsvorteile: So hat eine Millionenstadt weniger für Verwaltung und politische Führung aufzuwenden als zehn Städte mit jeweils 100 000 Einwohnern. Es kann deshalb nicht überraschen, dass überzeugende empirische Belege für die Gültigkeit des Brechtschen Geset-

zes bislang fehlen. Im Übrigen existieren Ballungsvorteile und -nachteile nicht nur bei öffentlich, sondern auch bei privat angebotenen Gütern (und zwar sowohl was Produktion als auch Konsum betrifft).

Anders als durch die Existenz von Ballungsvorteilen und -nachteilen ließe sich auch die Existenz und die Größe von Städten bzw. Bevölkerungsagglomerationen nicht erklären: Im Gleichgewicht müssen nämlich Grenzkosten und Grenznutzen der Agglomeration übereinstimmen, so dass eine effiziente Bevölkerungsverteilung resultieren würde. Von daher erscheint es wenig sinnvoll, nur eine der Determinanten der Bevölkerungsverteilung – nämlich die Kostennachteile bei der Produktion bestimmter öffentlich angebotener Güter – im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen. Denn durch die Einwohnerveredelung können die Ballungskosten »künstlich« reduziert werden, so erst eine ineffizient hohe Siedlungsdichte induziert werden, bei der die tatsächlichen Grenzkosten der Ballung *über* deren Grenznutzen liegen. Voraussetzung hierfür ist, dass die Länder die finanziellen Vorteile, die sie im Länderfinanzausgleich durch die Einwohnerveredelung auf Gemeindeebene erhalten, (zumindest teilweise) an ihre Gemeinden im Wege des kommunalen Finanzausgleichs weitergeben und so einen Anreiz für das Wachstum der Gemeindegröße schaffen.

#### ... noch auf Länderebene

Auf Länderebene werden die Stadtstaaten durch eine höhere Gewichtung ihrer Einwohner besser gestellt – die somit zweifach »veredelt« werden, auf Gemeindeebene (wie alle Einwohner großer Städte) und auf Länderebene. Zur Begründung dieser zusätzlichen Veredelung werden meist die Leistungen herangezogen, die die Stadtstaaten für das Umland erbringen und die auf diese Weise abgegolten werden müssten. Aus ökonomischer Sicht handelt es sich dabei um den Versuch der Internalisierung positiver externer Effekte auf dem Wege einer (typisierenden) Subventionierung.

Zunächst ist anzumerken, dass auch umgekehrt die Stadtstaaten Leistungen des Umlands nutzen können (z.B. im Bereich der Naherholung) und es nicht a priori klar ist, welche Seite per Saldo von der jeweils anderen profitiert. Aber auch wenn man davon ausgeht, dass eindeutig das Umland Nettogewinner und der jeweilige Stadtstaat Nettoverlierer ist, erscheint das gegenwärtige Verfahren zum Ausgleich der von den Stadtstaaten erbrachten Leistungen ungerecht, da nicht etwa die von denselben profitierenden Gemeinden bzw. Länder die Subventionen finanzieren, sondern die Gesamtheit der Länder, d.h. de facto die »reichen« Länder, bzw. – im Fall der Fehlbetrags-BEZ – der Bund. Vor allem aber stellt sich die Frage, ob durch solche Subventionen eine Internalisierung der positiven externen Effekte überhaupt sinnvoll möglich ist und ob nicht direkte Ver-

<sup>2</sup> Vgl. zum Folgenden vor allem Homburg (1994, S. 317 ff.) und Peffekoven (1987, S. 200 ff.).

handlungen zwischen den Beteiligten die bessere Lösung darstellen.

Diese Problematik soll am Beispiel des Baus eines Theaters in Bremen, das auch von Bürgern Niedersachsens besucht werden würde, erläutert werden.<sup>3</sup> Ein allokatives Problem entsteht überhaupt nur dann, wenn – was nicht unrealistisch ist – unterstellt wird, dass aus politischen Gründen die Preise für Theaterkarten nicht kostendeckend sein sollen, also das Theater Verluste machen wird, und dass keine Preisdifferenzierung zwischen Besuchern aus Bremen und aus Niedersachsen möglich ist (durch Preiszuschläge für niedersächsische Besucher könnten die Verluste des Theaters und damit die Belastung der Bremer Steuerzahler gesenkt werden). Wie kann unter diesen Umständen eine effiziente Lösung realisiert werden? Volkswirtschaftlich effizient wäre der Bau des Theaters nur, wenn die Summe der Zahlungsbereitschaften *aller* (potentiellen) Nutzer größer als die Kosten für Bau und Unterhalt des Theaters sind. Es sind drei Fälle zu unterscheiden: *Erstens* kann die Zahlungsbereitschaft schon allein der Bremer Bürger die Kosten übersteigen, so dass Zahlungen an Bremen für den Theaterbau (von welcher Seite auch immer) nicht notwendig sind – auch ohne dieselben würde Bremen das Theater errichten und Niedersachsen könnte eine »Freifahrer«-Position einnehmen. *Zweitens* kann es sein, dass die Zahlungsbereitschaft erst bei Einbeziehung der niedersächsischen Besucher höher als die Kosten ist. Unter diesen Umständen würde Bremen das Theater ohne einen Kostenzuschuss nicht bauen. Ein solcher Kostenzuschuss muss nicht in Form einer Subvention im Länderfinanzausgleich gewährt werden, sondern kann auch auf dem Verhandlungsweg zwischen Bremen und Niedersachsen vereinbart werden. Von einer solchen Verhandlungslösung würden nämlich sowohl Bremen als auch Niedersachsen profitieren – der Theaterbau liegt ja annahmegemäß in beider Interesse, käme aber bei einer Verweigerung Niedersachsens nicht zustande. Und *drittens* kann die gesamte Zahlungsbereitschaft unter den Kosten liegen, so dass das Theater nicht gebaut werden sollte. Dies würde im Fall von Verhandlungen zwischen den Beteiligten auch nicht geschehen, da sich Bremen und Niedersachsen nicht auf eine für beide profitable Aufteilung des Zuschussbedarfs für das Theater einigen könnten.

Durch Verhandlungen ließe sich also die jeweils gesamtwirtschaftlich sinnvolle Lösung realisieren. Theoretisch wäre dies auch bei der Subventionierung Bremens möglich, doch ist es – gerade bei einer typisierenden Subventionierung wie im Fall der Einwohnerveredelung des Länderfinanzausgleichs – sehr unwahrscheinlich, dass das »richtige« Subventionsniveau getroffen wird. Denn dies würde eine Aufdeckung der Zahlungsbereitschaft des Umlandes für die Leistungen des

Stadtstaates voraussetzen, was allenfalls durch Verhandlungen zwischen den Beteiligten möglich erscheint, keinesfalls aber zentral im Rahmen des Länderfinanzausgleichs bewerkstelligt werden kann. Folglich besteht die Gefahr einer zu hohen Subventionierung – und damit der Realisierung unwirtschaftlicher Projekte.<sup>4</sup>

Es ist sicher zutreffend, dass Verhandlungen, die in der Theorie sinnvoll und erfolgreich sind, in der Realität nicht zum gewünschten Ergebnis führen müssen – etwa weil sie aufgrund zu hoher Transaktionskosten gar nicht erst aufgenommen werden. Aber auch dann wäre die Einwohnerveredelung (oder eine andere Subvention) kein geeignetes Mittel zur Internalisierung externer Effekte. Vielmehr läge eine Fusion der beteiligten Länder nahe, wodurch die externen Effekte auch ohne Verhandlungen internalisiert werden würden.

### Die Einwohnerveredelung ist von erheblicher fiskalischer Bedeutung

Die Diskussion um die Einwohnerveredelung wäre lediglich von akademischem Interesse, wenn von ihr nur unerhebliche Effekte auf die Zahlungsströme im Länderfinanzausgleich ausgehen würden. Dem ist mitnichten so: Die Einwohnerveredelung hat vielmehr einen großen Einfluss auf die finanzielle Situation der Länder im Allgemeinen und der Stadtstaaten im Besonderen.

Tabelle 1 enthält die Zahlen für den Länderfinanzausgleich 1999, wie er tatsächlich durchgeführt wurde, also mit Einwohnerveredelung. Zum Vergleich wurde der Länderfinanzausgleich für 1999 ohne Einwohnerveredelung berechnet: Die sich dadurch ergebenden geänderten Zahlen für den Länderfinanzausgleich i.e.S. und die Fehlbetrags-BEZ finden sich in Tabelle 2, die auch die (absolute und relative) Differenz zum Ergebnis des Länderfinanzausgleichs mit Einwohnerveredelung enthält.<sup>5</sup>

Insgesamt ergibt sich folgendes Bild: Alle Flächenländer würden vom Wegfall der Einwohnerveredelung profitieren, wobei die Gewinne für das Saarland und die östlichen Flächenländer relativ zur Transfersumme recht niedrig ausfallen, da bei diesen Ländern die Sonderbedarfs-BEZ, deren Höhe ja durch die Einwohnerveredelung nicht tangiert wird, ein großes Gewicht haben. In absoluten Zahlen bewegen sich die Gewinne zwischen 225,3 Mill. DM (Mecklenburg-Vorpommern) und immerhin 1 157,7 Mill. DM (Bayern). Die eindeutigen Verlierer sind die Stadtstaaten: Die relativen Verlus-

<sup>3</sup> Das Beispiel wurde von Homburg (1994, S. 320 f.) übernommen.

<sup>4</sup> Im Gegensatz dazu stellt eine zu niedrige Subventionierung keine Gefahr dar, weil ja der Verhandlungsweg zwischen den beteiligten Ländern auch bei Zahlung von Subventionen offensteht und so noch bestehende Finanzierungslücken bei effizienten Vorhaben geschlossen werden können.

<sup>5</sup> Auf den Umsatzsteuervorwegausgleich und die Sonderbedarfs-BEZ hat die Einwohnerveredelung *keinen* Einfluss.

**Tab. 1**  
**Länderfinanzausgleich 1999 mit Einwohnerveredelung**  
 in Mill. DM

	Umsatzsteuer- vorweg- ausgleich <sup>a)</sup>	Länderfinanz- ausgleich i.e.S. <sup>a)</sup>	Fehlbetrags- BEZ <sup>a)</sup>	Sonder- bedarfs- BEZ <sup>a)</sup>	Transfer- summe
Baden-					
Württemberg	- 2 478,1	- 3 426,5	-	-	- 5 904,6
Bayern	- 2 873,2	- 3 187,6	-	-	- 6 060,8
Berlin	- 804,5	+ 5 316,2	+ 919,3	+ 2 881,0	+ 9 921,0
Brandenburg	+ 2 638,9	+ 1 147,2	+ 525,1	+ 2 149,0	+ 6 460,2
Bremen	- 158,0	+ 665,2	+ 138,6	+ 1 974,0	+ 2 619,8
Hamburg	- 403,5	- 665,1	-	-	- 1 068,6
Hessen	- 1 432,9	- 4 744,3	-	-	- 6 177,2
Mecklenburg-					
Vorpommern	+ 2 008,9	+ 921,4	+ 363,7	+ 1 643,0	+ 4 937,0
Niedersachsen	- 1 463,2	+ 1 037,3	+ 1 555,9	+ 304,0	+ 1 434,0
Nordrhein-					
Westfalen	- 4 264,2	- 2 578,1	-	-	- 6 842,3
Rheinland-Pfalz	- 955,2	+ 378,8	+ 568,2	+ 490,0	+ 481,8
Saarland	+ 160,8	+ 294,5	+ 218,3	+ 1 401,0	+ 2 074,6
Sachsen	+ 4 710,7	+ 2 148,9	+ 909,6	+ 3 658,0	+ 11 427,2
Sachsen-Anhalt	+ 3 164,6	+ 1 300,4	+ 540,4	+ 2 372,0	+ 7 377,4
Schleswig-					
Holstein	- 656,8	+ 173,7	+ 260,6	+ 300,0	+ 75,5
Thüringen	+ 2 806,0	+ 1 217,9	+ 497,7	+ 2 172,0	+ 6 693,6

<sup>a)</sup> Ausgleichsbeiträge (-) bzw. Ausgleichszuweisungen (+).

Quelle: Bundesfinanzministerium.

te sind bei Berlin und Bremen am niedrigsten – auch hier wegen der an diesen Länder gezahlten Sonderbedarfs-BEZ. Absolut gesehen ist dagegen Berlin der größte Verlierer mit 4 699,0 Mill. DM; Bremen und Hamburg büßen dagegen »nur« 806,0 Mill. DM bzw. 1 795,1 Mill. DM ein. Zu geringen

**Tab. 2**  
**Länderfinanzausgleich 1999 ohne Einwohnerveredelung**

	Länder- finanzaus- gleich i.e.S. <sup>a)</sup> (in Mill. DM)	Fehlbetrags- BEZ <sup>a)</sup> (in Mill. DM)	Veränderungen gegenüber Länderfinanzausgleich mit Einwohnerveredelung <sup>b)</sup>	
			(in Mill. DM)	(in % der Transfersumme)
Baden-				
Württemberg	- 2 330,9	-	+ 1 095,6	+ 18,6
Bayern	- 2 029,9	-	+ 1 157,7	+ 19,1
Berlin	+ 829,7	+ 706,8	- 4 699,0	- 47,4
Brandenburg	+ 1 463,8	+ 540,1	+ 331,6	+ 5,1
Bremen	- 2,2	-	- 806,0	- 30,8
Hamburg	- 2 460,2	-	- 1 795,1	- 168,0
Hessen	- 3 855,9	-	+ 888,4	+ 14,3
Mecklenburg-				
Vorpommern	+ 1 136,5	+ 373,9	+ 225,3	+ 4,6
Niedersachsen	+ 1 757,8	+ 1 641,2	+ 805,8	+ 56,2
Nordrhein-				
Westfalen	- 1 504,5	-	+ 1 073,6	+ 15,7
Rheinland-Pfalz	+ 543,4	+ 815,1	+ 411,5	+ 85,4
Saarland	+ 401,8	+ 223,4	+ 112,4	+ 5,4
Sachsen	+ 2 633,2	+ 932,5	+ 507,2	+ 4,4
Sachsen-Anhalt	+ 1 605,6	+ 616,5	+ 381,3	+ 5,2
Schleswig-				
Holstein	+ 299,6	+ 449,4	+ 314,7	+ 416,8
Thüringen	+ 1 512,2	+ 511,6	+ 308,2	+ 4,6

<sup>a)</sup> Ausgleichsbeiträge (-) bzw. Ausgleichszuweisungen (+). – <sup>b)</sup> Vgl. Tab. 1.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Zahlen aus dem Bundesfinanzministerium.

zusätzlichen Belastungen führt der Wegfall der Einwohnerveredelung auch beim Bund: Die Fehlbetrags-BEZ steigen um 4,8% von 6 497,4 Mill. DM auf 6 810,5 Mill. DM.

Es kann nicht verwundern, dass die Stadtstaaten die Hauptverlierer einer Abschaffung der Einwohnerveredelung wären. Schließlich sind sie die einzigen Bundesländer, deren Einwohner »zweifach veredelt« werden: auf Gemeindeebene *und* auf Landesebene. Zudem hat die Veredelung auf Landesebene, die ausschließlich ihnen zugute kommt, wesentlich mehr Gewicht als die Veredelung auf Gemeindeebene.

### Gute Aussichten für eine Abschaffung der Einwohner- veredelung

In seinem Urteil zum Länderfinanzausgleich vom 11. November 1999 hat das Bundesverfassungsgericht auch zur Einwohnerveredelung Stellung genommen.<sup>6</sup>

Für das notwendige »Maßstäbengesetz« gibt das Bundesverfassungsgericht hinsichtlich der Ermittlung des Finanzbedarfs vor, dass hierzu als »abstraktes Bedarfskriterium« vor allem die (ungewichtete) Einwohnerzahl heranzuziehen ist (Abs. 295). Die davon abweichende Einwohnerveredelung laut § 9 FAG sei deshalb überprüfungsbedürftig. Eine unterschiedliche Gewichtung der Einwohner müsse nämlich »nach Maßgabe verlässlicher, objektivierbarer Indikatoren« erfolgen (Abs. 319). Im Einzelnen ist zu überprüfen, ob für Stadtstaaten tatsächlich »ein abstrakter Mehrbedarf pro Einwohner« gerechtfertigt werden kann (Abs. 320) und ob es wirklich »einen abstrakten Mehrbedarf größerer Gemeinden bei der Erledigung kommunaler Aufgaben« gibt (Abs. 321). Dabei wird ein »empirisch nachweisbares Bedarfsindiz« für erforderlich gehalten und die bisherige Gewichtung »durch frei gegriffene Größen« kritisiert (Abs. 322).

Angesichts der Probleme, die Einwohnerveredelung sowohl auf Gemeinde- als auch auf

<sup>6</sup> Bundesverfassungsgericht, Urteil zum Länderfinanzausgleich vom 11. November 1999, Karlsruhe 1999; bei den folgenden Zitaten aus dem Urteil wird jeweils die Absatznummer der Urteilsbegründung angeführt. Zu diesem Urteil vgl. z.B. Huber und Lichtblau (2000, S. 14 ff.); Peffekoven (1999); Renzsch (1999).

Landesebene auch nur *dem Grunde nach* zu rechtfertigen, erscheint es ausgeschlossen, dass die hohen Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts erfüllt werden können und die Einwohnerveredelung in ihrer jetzigen oder irgendeiner anderen Form *der Höhe nach* objektiv und nachvollziehbar begründet werden kann. Aller Wahrscheinlichkeit nach wird die Einwohnerveredelung also im Rahmen der nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts notwendigen grundlegenden Reform des Länderfinanzausgleichs abgeschafft werden – ein Ergebnis, das von der Finanzwissenschaft einhellig begrüßt werden dürfte.

Die Stadtstaaten sollten sich daher nicht auf (rechtlich unverbindliche) Zusagen des Bundeskanzlers, dass die Einwohnerveredelung beibehalten werden soll, verlassen, sondern sich auf den Verlust ihrer privilegierten Position einstellen. Die damit einhergehenden finanziellen Einbußen mögen zwar im Einzelfall schmerzlich sein, können aber aus gesamtwirtschaftlicher Sicht eine positive Wirkung haben – wenn sie zu einer Neugliederung des Bundesgebietes Anlass geben, die hauptsächlich im Fall der Stadtstaaten ökonomisch angezeigt erscheint.

### Zusammenfassung

Die vorliegende Arbeit analysiert die Rolle der Einwohnerveredelung im System des Länderfinanzausgleichs. Die Einwohnerveredelung führt zu einer unterschiedlichen Gewichtung der Einwohner bei der Ermittlung des Finanzbedarfs der Länder und beeinflusst auf diese Weise die Höhe der Ausgleichszahlungen zwischen den Ländern und der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen. Gerechtfertigt wird die Einwohnerveredelung mit dem Brechtschen Gesetz und der Existenz positiver externer Effekte. Beide Argumente sind jedoch nicht haltbar. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 11. November 1999 die gegenwärtige Praxis der Einwohnerveredelung kritisiert und derart hohe Anforderungen an jede Abweichung von der Gleichgewichtung aller Einwohner gestellt, dass eine Abschaffung der Einwohnerveredelung im Zuge der anstehenden Reform des Länderfinanzausgleichs als sehr wahrscheinlich erscheint. Darunter würden vor allem die Stadtstaaten leiden, die die Hauptnutznießer der gegenwärtigen Regelung sind, wohingegen alle Flächenländer gewinnen würden, was am Beispiel des Länderfinanzausgleichs für 1999 gezeigt wird.

### Literatur

Ebert, W. und S. Meyer (1999), »Die Anreizwirkungen des Finanzausgleichs«, *Wirtschaftsdienst* 79, S. 106–114.  
 Homburg, S. (1994), »Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs«, *Finanzarchiv* 51, S. 312–330.  
 Huber, B. und K. Lichtblau (1998), »Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform«, *Wirtschaftsdienst* 78, S. 142–147.

Huber, B. und K. Lichtblau (2000), *Ein neuer Finanzausgleich*, Köln.  
 Peffekoven, R. (1987), »Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs«, *Finanzarchiv* 45, S. 181–228.  
 Peffekoven, R. (1994), »Reform des Finanzausgleichs – eine vertane Chance«, *Finanzarchiv* 51, S. 281–311.  
 Peffekoven, R. (1998), »Reform des Länderfinanzausgleichs tut not«, *Wirtschaftsdienst* 78, S. 80–83.  
 Peffekoven, R. (1999), »Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich«, *Wirtschaftsdienst* 79, S. 709–715.  
 Renzsch, W. (1999), »Das Urteil zum Finanzausgleich: Enge Fristensetzung«, *Wirtschaftsdienst* 79, S. 716–721.  
 Söllner, F. (2001), »Ein Weg aus der Krise des deutschen Länderfinanzausgleichs«, in: F. Söllner und A. Wilfert (Hrsg.), *Die Zukunft des Sozial- und Steuerstaates*, Heidelberg.