

# Zensus 2011 und Finanzausgleich: Kein Grund zur Aufregung

Das Statistische Bundesamt hat kürzlich die Ergebnisse des Zensus 2011 veröffentlicht. Demnach ist die Bevölkerungszahl in Deutschland um rund 1,5 Mio. Personen (-1,8%) niedriger als bislang aufgrund von Fortschreibungsergebnissen geschätzt. Wirklich überraschen konnte dies nicht, denn die letzte Volkszählung fand in Westdeutschland immerhin 1987, in Ostdeutschland sogar schon 1981 statt, und da Abwanderungen aus Deutschland den Meldeämtern nicht immer ordnungsgemäß angezeigt werden, musste insbesondere in Ballungszentren mit einem hohen Anteil an Ausländern eine deutliche Revision der Bevölkerungszahl nach unten erwartet werden. Es wundert daher nicht, dass die Korrektur der Bevölkerungszahl gerade in den Stadtstaaten Hamburg (-4,6%) und Berlin (-5,2%) besonders hoch ausfällt. In den Flächenländern liegen die nach dem Zensus ermittelten Bevölkerungszahlen hingegen nur um durchschnittlich 1,6% unter den durch Fortschreibung ermittelten Werten; die Korrekturen schwanken zwischen -0,2% in Rheinland-Pfalz und -2,5% in Baden-Württemberg. Deutlich höher sind die Revisionen freilich, wenn man die Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte betrachtet – hier zeigt sich, dass insbesondere auch einige größere Städte – vornehmlich Standorte von Universitäten und Fachhochschulen – von kräftigen Anpassungen nach unten betroffen sind.

Unmittelbare Folgen hat die regional unterschiedlich starke Korrektur der Bevölkerungszahl für den bundesstaatlichen Finanzausgleich. Dieser zielt darauf ab, eine weitgehend gleiche Finanzausstattung pro Einwohner in den einzelnen Bundesländern zu gewährleisten. Hintergrund dessen ist die Vorgabe des Art. 107 Grundgesetz, wonach die den Ländern und ihren Kommunen zur Verfügung stehenden öffentlichen Einnahmen so zu bemessen sind, dass ihren Bürgern ein weitgehend gleiches Angebot an staatlichen Leistungen zur Verfügung gestellt werden kann; Sonderregeln gelten für die Stadtstaaten und einige besonders dünn besiedelte Länder, um einen Ausgleich für die hier annahmegemäß höheren Kosten der Leistungserstellung zu schaffen. Ob dies alles vernünftig ist oder nicht, sei einmal dahingestellt – im Ergebnis liegt jedenfalls selbst in Ländern mit einer äußerst niedrigen originären Steuerkraft das Niveau der Pro-Kopf-Einnahmen bei mehr als 97% des gesamtdeutschen Durchschnitts, was durch eine Umverteilung des gesamtstaatlichen Steueraufkommens zwischen den Ländern und ergänzende Zuweisungen des Bundes erreicht wird.

Die Revision der Einwohnerzahlen wirkt sich im Rechensystem des Finanzausgleichs nun sowohl auf die Pro-Kopf-Finanzkraft der einzelnen Bundesländer als auch auf deren Pro-Kopf-Finanzbedarf (ausgedrückt durch die durchschnittliche Finanzkraft aller Länder) aus. Da die Einwohnerkorrektur in den einzelnen Ländern unterschiedlich stark ausfällt, sind aber auch die Effekte von Land zu Land unterschiedlich: In Ländern mit einer überdurchschnittlichen Revision der Einwohnerzahl nach unten (Berlin, Hamburg, Baden-Württemberg und in geringem Umfang auch Sachsen) erhöht sich die Finanzkraft vor dem Finanzausgleich (Umsatzsteuervorwegausgleich und Länderfinanzausgleich im engeren Sinne) stärker als der Finanzbedarf, so dass die als angemessen angesehene Finanzausstattung hier geringer ausfällt als bislang angenommen. In den Ländern mit einer unterproportionalen Revision der Einwohnerzahl hingegen steigt die Finanzkraft weniger als der Finanzbedarf, so dass hier ein höherer Einnahmeanspruch entsteht. Insoweit gibt es gegenüber dem Status quo sowohl Verlierer als auch Gewinner. Zudem profitiert der Bund, der nun – bezogen auf das Jahr 2011 – 45 Mio. Euro weniger Bundesergänzungszuweisungen an besonders finanzschwache Länder zu zahlen hat.



**Joachim Ragnitz** ist stellvertretender Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts und lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Ökonomie des Strukturwandels, an der TU Dresden.

Mit der Korrektur der Finanzausgleichsansprüche wird – folgt man dem Nivellierungsgedanken des Finanzausgleichs – die bedarfsgerechte Einnahmeausstattung, die ganz offenkundig auf Basis der bisherigen Einwohnerzahlen nicht gegeben war, wiederhergestellt. Die „Verliererländer“ müssen insoweit nur abgeben, was sie bislang zu viel erhalten haben; die „Gewinnerländer“ erhalten nun zusätzlich, was sie bislang zu wenig bekamen. Genaueres Hinsehen zeigt freilich, dass die Korrekturen in den allermeisten Fällen mit weniger als 0,5% der zusammengefassten Einnahmen von Land und Kommunen relativ gering ausfallen – was die teilweise aufgeregte Presseberichterstattung doch etwas überzogen erscheinen lässt. Angesichts der zumindest prozentual gesehen eher geringen Größenordnung der Korrekturbeträge ist jedenfalls mit spürbaren Änderungen im öffentlichen Leistungsangebot nicht zu rechnen.

Unter den Bundesländern hat Berlin den höchsten Verlust an Einnahmen (mit 3,2% der Steuereinnahmen insgesamt gemessen am Jahr 2011) hinzunehmen, wobei wegen der rückwirkenden Korrektur der Finanzausgleichszahlungen für die Jahre 2011 und 2012, einmalig allerdings, bis zu 1 Mrd. Euro zurückgezahlt werden muss. Bislang hat der Berliner Senat der Versuchung widerstanden, dies zum Anlass zu nehmen, vom vereinbarten Konsolidierungskurs abzuweichen; angestrebt wird weiterhin ein struktureller Haushaltsausgleich bis 2015 durch Einnahmeverbesserungen und Ausgabenkürzungen. Auch Hamburg (-1,6%) und Baden-Württemberg (-0,4%) sehen nach eigenen Angaben keinen zusätzlichen Anpassungsbedarf im aktuellen Haushalt, da die Mindereinnahmen bereits antizipiert worden seien.

Wie die übrigen Länder – von denen nur Rheinland-Pfalz mit Mehreinnahmen von rund 1,6% der aktuellen Steuereinnahmen tatsächlich spürbar tangiert ist – reagieren wollen, ist bislang nicht bekannt; klug wäre es freilich, die Mehreinnahmen hier nicht etwa für höhere Ausgaben zu verwenden, sondern damit die Nettokreditaufnahme zu reduzieren (bzw. frühere Schulden zu tilgen), um auf diese Weise die Zinsbelastung in den öffentlichen Haushalten zu reduzieren. Hier sind im Übrigen auch die Kommunen gefordert, da ein Teil der zusätzlichen Einnahmen je nach Ausgestaltung der landesspezifischen Regeln über den kommunalen Finanzausgleich zwischen Land und Gemeinden aufgeteilt werden muss.

Mittelbar sind allerdings auch andere Gestaltungsbereiche regionaler (Wirtschafts-) Politik durch die Revision der Einwohnerzahlen betroffen – von der Infrastrukturplanung (Verkehrswegebau, Wohnungsbaupolitik) bis hin zur Bereitstellung von öffentlichen Daseinsvorsorgeleistungen (Krankenhausplanung, Schulnetzplanung und anderes) und der allgemeinen Verwaltung (Personalbestände). Hiervon ist zwar primär die kommunale Ebene betroffen; die Länder müssen allerdings darauf hinwirken, dass entsprechende Anpassungen dort auch vorgenommen werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass es zu regionalen Überkapazitäten in einzelnen Bereichen kommt, die letzten Endes dann auch wieder fiskalische Auswirkungen haben. So zeigen die Erfahrungen aus Regionen mit starker Bevölkerungsschrumpfung, dass einzelne Gemeinden den notwendigen Rückbau von Infrastrukturen hinauszögern, um auf diese Weise einen Vorteil im Wettbewerb um Einwohner zu erlangen. Um dies zu verhindern, lassen sich sowohl planungsrechtliche Vorgaben als auch die Zuweisungen eines Landes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu Steuerungszwecken einsetzen.

Eine Lehre, die sich aus dem Zensus 2011 ziehen lässt, muss schließlich sein: Es ist unabdingbar, stets auf verlässliche Einwohnerzahlen zurückgreifen zu können. Die nächste Volkszählung sollte daher nicht erst in einem Vierteljahrhundert durchgeführt werden, sondern deutlich früher.

Joachim Ragnitz  
ifo Dresden  
RAGNITZ@ifo.de