

Eck, Alexander; Ragnitz, Joachim; Rösel, Felix; Steinbrecher, Johannes; Thater, Christian

**Article**

## Auf die Länder kommt es an! Berechnung eines Vorschlages zur Übernahme kommunaler Sozialausgaben durch den Bund von EICHELet al. (2013)

ifo Dresden berichtet

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Eck, Alexander; Ragnitz, Joachim; Rösel, Felix; Steinbrecher, Johannes; Thater, Christian (2014) : Auf die Länder kommt es an! Berechnung eines Vorschlages zur Übernahme kommunaler Sozialausgaben durch den Bund von EICHELet al. (2013), ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 21, Iss. 4, pp. 25-33

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/170086>

**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.*

# Auf die Länder kommt es an! Berechnung eines Vorschlages zur Übernahme kommunaler Sozialausgaben durch den Bund von EICHEL et al. (2013)

Alexander Eck, Joachim Ragnitz, Felix Rösel, Johannes Steinbrecher und Christian Thater\*

Für die föderalen Finanzbeziehungen in Deutschland stellt der 31. Dezember 2019 ein einschneidendes Datum dar. Mit diesem Tag laufen unter anderem die aktuellen Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes und des Solidarpakts II aus. Bis zu diesem Zeitpunkt müssen neue Regelungen gefunden werden, wie zukünftig die Mittel zwischen Bund und Ländern einerseits und unter den Ländern andererseits verteilt werden sollen. Aufgrund der vielen unterschiedlichen Interessenlagen, die bei einer Neugestaltung berücksichtigt werden müssen, gibt es die verschiedensten Gestaltungsvorschläge [vgl. z. B. KITTERER und PLACHTA (2008), FELD et al. (2013)]. Dabei sollte eine Reform grundsätzlich auch die finanzielle Lage der Kommunen berücksichtigen.

## Vorschlag von EICHEL et al. (2013): Stärkere Berücksichtigung der Soziallasten

Hans Eichel, Philipp Fink und Heinrich Tiemann haben für die FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (FES) einen Vorschlag zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vorgelegt, der die kommunale Finanzlage stärker berücksichtigen soll [EICHEL et al. (2013)]. Der Vorschlag hat den Abbau regionaler Disparitäten zum Ziel und umfasst drei Säulen: (1) eine finanzielle Entlastung der Kommunen durch die Übernahme bestimmter kommunaler Sozialausgaben durch den Bund; (2) eine angemessene finanzielle Ausstattung der Kommunen, um die Erfüllung der Aufgaben der Daseinsvorsorge sicherzustellen; (3) die Initiierung eines Wettbewerbs unter den Ländern, um Lösungen für dringende gesellschaftliche Herausforderungen zu finden. Das IFO INSTITUT, Niederlassung Dresden, hat im Auftrag der FES eine Studie zu den fiskalischen Wirkungen von Säule (1) erarbeitet [ECK et al. (2014a, b)], welche im vorliegenden Beitrag zusammengefasst wird. Untersucht wurde, ob Gemeinden abhängig von ihrer Haushaltslage durch die Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund besser gestellt werden können, also Gemeinden in Haushaltsnotlagen stärker profitieren. Dabei wurde die geltende Rechtslage des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems als Grundlage herangezogen. Im Ergebnis kann gezeigt werden,

dass eine Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund tatsächlich regionale Disparitäten vermindern kann. Von entscheidender Bedeutung hierbei ist jedoch die Rolle der Länder, die über die Anpassung der kommunalen Finanzausgleichssysteme sicherstellen müssen, dass die Mittel tatsächlich im Sinne der Ziele des Vorschlags an die Kommunen verteilt werden.

## Verteilung der Soziallasten regional heterogen

Eine wichtige Determinante der Finanzlage der Kommunen in Deutschland sind die Sozialausgaben. Wesentliche Ausgabepositionen sind dabei die Kosten der Unterkunft (KdU) nach SGB II und die Sozialhilfeausgaben nach SGB XII. Diese werden in den meisten Ländern von der Kreis- oder Bezirks- bzw. in Einzelfällen von der Landesebene getragen; die kreisangehörigen Gemeinden sind z. B. über Kreisumlagen an der Finanzierung beteiligt.

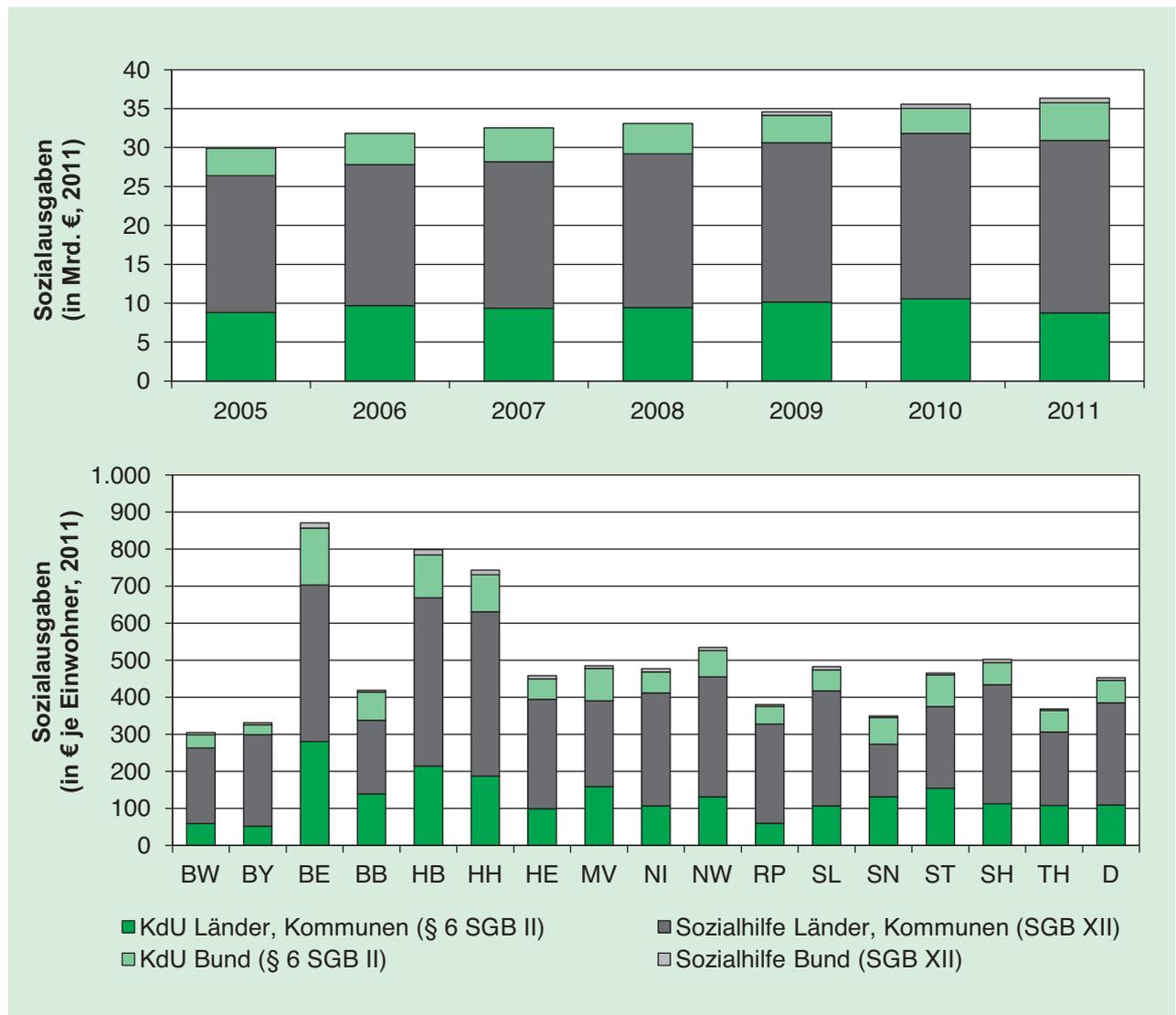
Die Höhe (und der Zuwachs) der Sozialausgaben und somit die Belastung der kommunalen Haushalte unterscheiden sich regional deutlich. Das Entlastungskonzept des Vorschlags von EICHEL et al. (2013) in Säule (1) will dem entgegenwirken und sieht die Übernahme bestimmter Sozialausgaben nach SGB II und SGB XII durch den Bund vor. Es werden zwei Varianten vorgeschlagen, die sich hinsichtlich des Umfangs der übernommenen Sozialausgaben unterscheiden. Im „Minimalkonzept“ übernimmt der Bund die kommunalen Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (4. Kapitel, SGB XII) sowie für die Kosten der Unterkunft (§ 6 SGB II). Im „Maximalkonzept“ übernimmt der Bund zusätzlich auch die kommunalen Ausgaben für die Hilfen zum Lebensunterhalt (3. Kapitel, SGB XII), die Hilfe zur Gesundheit (5. Kapitel, SGB XII), die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (6. Kapitel, SGB XII), die Hilfe zur Pflege (7. Kapi-

\* Prof. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer; Alexander Eck, Felix Rösel und Johannes Steinbrecher sind Doktoranden an der Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V. Christian Thater war bis 2013 Doktorand an der Niederlassung Dresden des ifo Instituts.

tel, SGB XII) sowie die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und in sonstigen Lebenslagen (8. und 9. Kapitel, SGB XII). Im oberen Diagramm in Abbildung 1 ist die Entwicklung der Ausgaben (Definition des Maximalkonzepts) für die jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppen im Zeitverlauf zwischen 2005 und 2011 dargestellt. Den überwiegenden Teil der Ausgaben für die Leistungen nach SGB II und XII im Maximalkonzept tragen derzeit Länder und Kommunen. Die Ausgaben des Bundes für die betreffenden Leistungen beliefen sich im Jahr 2011 auf rund 5,5 Mrd. € und damit ca. 15 % der entsprechenden Gesamtausgaben aller Gebietskörperschaften. Kommunen und Länder trugen im Jahr 2011 rd. 85 % oder 30,9 Mrd. € der Gesamtausgaben.

Das untere Diagramm in Abbildung 1 zeigt die regionalen Unterschiede bei den Sozialausgaben je Einwohner für das Jahr 2011. Vor allem die Stadtstaaten weisen deutlich überdurchschnittliche Pro-Kopf-Sozialausgaben auf. Auch in den Flächenländern ist die Belastung heterogen. Während zum Beispiel Land und Kommunen in Bayern und Baden-Württemberg weniger als 300 € je Einwohner aufwenden müssen, wurden in Nordrhein-Westfalen (NRW) über 450 € je Einwohner gezahlt. Wesentliche Ursache hierfür sind Unterschiede in der Zahl der Leistungsempfänger. Die Sozialausgaben des Maximalkonzepts betragen im Jahr 2011 rd. 30,9 Mrd. €, die des Minimalkonzepts rd. 12,6 Mrd. €. Die regional ungleiche Belastung durch Sozialausgaben zeigt sich analog auch im Minimalkonzept (vgl. Tab. 1).

**Abbildung 1: Sozialausgaben der Gebietskörperschaftsgruppen insgesamt im Zeitverlauf (2005–2011) und nach Ländern (2011)**



Quellen: Statistisches Bundesamt (2013), Bundesagentur für Arbeit (2013), Darstellung des ifo Instituts.

**Tabelle 1: Sozialausgaben im Minimal- und Maximalkonzept im Jahr 2011 (Ausgabenanteil von Kommunen und Ländern)**

	Sozialausgaben (Minimalkonzept)		Sozialausgaben (Maximalkonzept)	
	Mill. €	€ je Einwohner	Mill. €	€ je Einwohner
Baden-Württemberg	982	93	2.761	263
Bayern	1.100	88	3.719	299
Brandenburg	420	171	828	338
Hessen	931	155	2.365	395
Mecklenburg-Vorpommern	320	199	628	391
Niedersachsen	1.238	159	3.201	412
Nordrhein-Westfalen	3.317	189	7.981	455
Rheinland-Pfalz	398	100	1.305	327
Saarland	162	162	416	417
Sachsen	628	155	1.108	273
Sachsen-Anhalt	424	186	853	375
Schleswig-Holstein	470	168	1.215	433
Thüringen	283	130	667	306
Berlin	1.229	370	2.339	703
Hansestadt Bremen	198	304	436	668
Hansestadt Hamburg	479	279	1.084	631
<b>Länder</b>	<b>12.580</b>	<b>157</b>	<b>30.906</b>	<b>385</b>

Quellen: Statistisches Bundesamt (2013); Bundesagentur für Arbeit (2013) sowie Haushaltsansätze bzw. Haushaltsrechnungen des Bundes und der Länder (Ist-Werte), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

### Drei mögliche Finanzierungsszenarien

Um die Kommunen von den Sozialausgaben zu entlasten, müssen entweder neue Mittel vom Bund bereitgestellt oder vorhandene Mittel zwischen den Ländern (und Kommunen) umverteilt werden. Da EICHEL et al. (2013) hierzu keine näheren Vorgaben machen, wurden zur Finanzierung der Kosten für eine Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund drei Finanzierungsvarianten untersucht, die sich hinsichtlich der Herkunft der Mittel unterscheiden.

Im Szenario 1 erfolgt die Finanzierung vollständig aus Bundesmitteln. Diese müssten z. B. über Einnahmeerhöhungen oder Einsparungen im Haushalt gegenfinanziert werden. Für Einnahmeerhöhungen stehen dem Bund verschiedene Abgaben zur Verfügung. So könnte nach einer

Schätzung von BARDT et al. (2012) die Erhöhung des Normal-Umsatzsteuersatzes um einen Prozentpunkt ein zusätzliches Aufkommen von 7,4 Mrd. € generieren, die Abschaffung aller Umsatzsteuerermäßigungen (außer Nahrungsmittel) 21,5 Mrd. €. Eine Erhöhung aller Grenzsteuersätze bei der Einkommensteuer um einen Prozentpunkt könnte das Steueraufkommen um etwa 7 Mrd. € erhöhen, die Anhebung des Solidaritätszuschlags<sup>1</sup> um einen Prozentpunkt um etwa 2,3 Mrd. € [BARDT et al. (2012), teilweise eigene Berechnungen]. Szenario 1 würde jedoch eine erhebliche zusätzliche Belastung für den Bund oder den Steuerzahler bedeuten. In Szenario 2 wird ein Verzicht auf Steuererhöhungen oder Haushaltskürzungen beim Bund unterstellt. Der Bund erhält die zur Finanzierung notwendigen Beträge direkt aus der Umsatz-

steuer, womit de facto die Länder durch eine Absenkung ihres Anteils an der Umsatzsteuer die Finanzierung übernehmen würden. Dieses Szenario käme einer reinen Umverteilung zwischen den Ländern gleich. In diesem Szenario müssten daher einige Länder Einbußen im Vergleich zu ihrer jetzigen Finanzmittelausstattung verzeichnen, was eine politische Einigung auf ein solches Finanzierungsszenario erschweren dürfte oder gar unmöglich macht.

Mit Szenario 3 wurde ein drittes Finanzierungskonzept untersucht, welches Elemente beider Varianten vereint. Der Bund stellt Mittel im Umfang von 10 Mrd. € zur Verfügung, der Rest des zur Entlastung benötigten Volumens (Minimalkonzept: 2,6 Mrd. €, Maximalkonzept: 20,9 Mrd. €) wird durch eine Absenkung des Umsatzsteueranteils der Länder bereitgestellt (wie in Szenario 2). Für eine Finanzierung der für Szenario 3 benötigten 10 Mrd. € käme beispielsweise, vorbehaltlich der Zulässigkeit einer „Umwidmung“, der Solidaritätszuschlag in Betracht, dessen Aufkommen im Jahr 2011 rund 12,8 Mrd. € betrug. Es wäre daher mit dem Auslaufen des Solidarpakts II im Jahr 2020 eine teilweise oder vollständige Finanzierung der Entlastung der Kommunen ohne Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen an anderen Stellen denkbar. Eine Finanzierung über den Solidaritätszuschlag ist auch aus methodischen Gründen attraktiv. Da das Aufkommen allein dem Bund zusteht, fallen die Mehreinnahmen genau auf der Ebene an, auf der die erhöhten Finanzierungserfordernisse entstehen. Dies wäre bei alternativen Finanzierungsinstrumenten, wie z.B. einer Erhöhung der Einkommensteuer, nicht notwendigerweise der Fall.

### Auswirkungen auf Regelwerk des Länderfinanzausgleichs gering

Bevor die Auswirkungen der Finanzierung auf die Mittelverteilung zwischen den Ländern untersucht werden können, müssen Anpassungsbedarfe beim Länderfinanzausgleich (LFA) geprüft werden. Mit dem LFA hat der Gesetzgeber ein System zum Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft in den Ländern geschaffen, das zu einer weitgehenden Nivellierung der (im LFA berücksichtigten) Landeseinnahmen je Einwohner führt. In diesem Ausgleichssystem werden Bedarfe, etwa für Sozialausgaben, lediglich pauschal in Form einer Einwohnergewichtung berücksichtigt. Da sich diese Bedarfe bei einer Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund ändern, wäre es denkbar, dass die Einwohnergewichtung im LFA angepasst werden muss.

Die Einwohnergewichtung wurde von ELTGES et al. (2001) überprüft. Dieses Gutachten bildet die Grundlage für die Untersuchung der Auswirkungen des Reformvor-

schlags von EICHEL et al. (2013) auf die Einwohnerwertung. Dazu wurden zwei Berechnungsmethoden verwendet. Zum einen wurden die Berechnungen von ELTGES et al. (2001) auf Basis aktualisierter Bedarfsindikatoren unter Annahme eines Fortbestands des damals ermittelten Zusammenhangs von Bedarfsindikatoren und Ausgaben wiederholt. Zum anderen wurde zusätzlich anhand aktueller Daten der Finanz- und Bevölkerungsstatistik [vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (2013, 2014)] der grundlegende Zusammenhang zwischen den Bedarfsindikatoren und den Ausgaben neu geschätzt.<sup>2</sup> Um die Auswirkungen des Reformvorschlags zu analysieren, wurden für beide Berechnungsmethoden in einem zweiten Schritt alle Indikatoren im Zusammenhang mit den Sozialausgaben nach SGB II und XII aus der Berechnung entfernt. Die resultierende Differenz aus der Berechnung unter Einbeziehung und unter Ausschluss der Soziallastenindikatoren gibt den Anpassungsbedarf bei der Einwohnerwertung an. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die bestehende erhöhte Einwohnergewichtung für die Stadtstaaten nach Umsetzung des Vorschlags der FES geringfügig zu hoch sein könnte. Dennoch können auch weiterhin deutliche Mehrbedarfe der Stadtstaaten gegenüber den Flächenländern festgestellt werden. Aufgrund von Einschränkungen in der Methodik sowie Einschränkungen in der Datenqualität wird deshalb von einer Anpassung der Einwohnerwertung für die weiteren Berechnungen abgesehen.

### Umverteilungswirkungen auf Länderebene zielgenau

Bereits diskutiert wurde, dass Szenario 1 für den Bund besonders im Maximalkonzept kaum zu stemmen wäre und Szenario 2 unter den Ländern nicht konsensfähig sein dürfte.<sup>3</sup> In Szenario 3 beteiligt sich der Bund an der Finanzierung mit 10 Mrd. €. Für die Länder ergeben sich hierdurch gegenläufige Effekte: Sie verzeichnen auf konsolidierter Ebene Zugewinne durch die Übernahme der Sozialausgaben, verlieren allerdings aufgrund der Absenkung ihres Umsatzsteueranteils. Es ist daher zunächst unklar, wie die Umverteilungswirkungen in den einzelnen Ländern ausfallen. Die Höhe der Bundesbeteiligung wurde in Szenario 3 jedoch so gewählt, dass alle Länder auf konsolidierter Ebene auch im Maximalkonzept Zugewinne verzeichnen können. Dieses Szenario wäre somit unter den Ländern vermutlich konsensfähig (im Gegensatz zu Szenario 2) und würde die Belastung des Bundes begrenzen (im Gegensatz zu Szenario 1). Ein genauer Blick auf die Verteilungswirkungen zeigt, dass in Szenario 3 insbesondere die Stadtstaaten sowie Nordrhein-Westfalen und das Saarland profitieren, welche von hohen Soziallasten und einer prekären (kommunalen) Finanzlage

betroffen sind. Die vom FES-Vorschlag intendierten Ziele könnten damit auf Länderebene prinzipiell erreicht werden. Es kommt zu einer diesbezüglich geeigneten Umverteilung der Mittel im LFA auf Länder mit besonders schwieriger kommunaler Finanzlage.

### **Konsequenz der Entlastung: Reduzierung des kommunalen Finanzausgleichs**

Auch wenn, wie in Szenario 3, alle Bundesländer auf konsolidierter Ebene von einer Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund profitieren, ist damit noch nicht gewährleistet, dass die Mittel zielgenau bei Kommunen mit prekärer Haushaltslage „ankommen“. Zwar profitieren die Kommunen direkt durch verringerte Sozialausgaben. Allerdings müssen die Länder, die im Länderfinanzausgleich insgesamt und insbesondere bei der angepassten Umsatzsteuerverteilung teils erhebliche Einbußen hinnehmen müssten, eine Gegenfinanzierung vornehmen. Im Gutachten wurde unterstellt, dass diese Gegenfinanzierung in Form reduzierter Zuweisungen an die kommunale Ebene im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs erfolgt. Was den Kommunen also bei den Sozialausgaben an Entlastung bereitgestellt wird, wird im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zumindest teilweise wieder abgeschöpft. Am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen wurden für die verschiedenen Finanzierungsszenarien unterschiedliche Varianten der Mittelaufteilung im kommunalen Finanzausgleich untersucht.

### **Bestimmung der Zuweisungen für die Kommunen komplex**

Im Jahr 2011 beteiligte das Land Nordrhein-Westfalen die Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs (KFA) mit 23 % an den Steuereinnahmen des Landes, einschließlich (erhaltener) Zahlungen im LFA (KFA: 7,9 Mrd. €). Dieser Betrag wird aufgeteilt in allgemeine Deckungsmittel, die sogenannten Schlüsselzuweisungen (6,7 Mrd. €) sowie Schul-, Sport- und Investitionszuschüssen (600 Mill. €, 50 Mill. €, 521 Mill. €). Von den Schlüsselzuweisungen werden 5,3 Mrd. € für Gemeinden (im Folgenden verstanden als Summe von kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten), 0,8 Mrd. € für Kreise sowie 0,7 Mrd. € für die beiden Landschaftsverbände bereitgestellt. Die Schlüsselzuweisungen für die Gemeinden werden verteilt, indem die Steuerkraft der Gemeinden mit einer Bedarfsmesszahl verglichen wird, welche die kommunalen Bedarfe in pauschalisierter Form abbildet. Die Bedarfsmesszahl (Gesamtansatz x Grund-

betrag) beinhaltet Indikatoren zur Größe der Gemeinde (Hauptansatz mit Einwohnergewichtung), zur Schülerzahl in der Gemeinde (Schüleransatz), zur Zentralitätsfunktion (Zentralitätsansatz; abgebildet über die Zahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter) und zu den Soziallasten (Soziallastenansatz; abgebildet über die Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II).<sup>4</sup>

Die Schlüsselzuweisungen für die Kreise und Landschaftsverbände bestimmen sich ähnlich. Da die Kreise und Landschaftsverbände keine eigenen Steuereinnahmen zur Verfügung haben, erheben sie zur Deckung ihrer Bedarfe zusätzlich eine Umlage von den angehörigen Gemeinden bzw. Kreisen und kreisfreien Städten. Diese wird als Prozentsatz auf die Umlagegrundlagen erhoben und übersteigt die Schlüsselzuweisungen in ihrem Umfang in der Regel deutlich.

Die Sozialausgaben in Nordrhein-Westfalen werden von den Kreisen und kreisfreien Städten sowie in Teilen von den Landschaftsverbänden getragen. Bei einer Übernahme der Sozialausgaben ergeben sich folglich unter der Annahme unveränderter Finanzierungssalden für Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände die in Tabelle 2 dargestellten komplexen und verschränkten Effekte, auch wenn der Umfang des KFA ansonsten unverändert bliebe. Sämtliche Effekte wurden in der vorgenommenen Simulation vollständig berücksichtigt.

### **Soziallastenansatz: Beibehalten oder abschaffen?**

Im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalens werden die Soziallasten bei der Zuteilung der Mittel durch einen Soziallastenansatz gegenwärtig berücksichtigt. Unklar ist, ob der Soziallastenansatz bei einer Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund auch im veränderten System in modifizierter Form erhalten bleiben kann. Eine Umgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs ist vom politischen Willen des Landesgesetzgebers abhängig. Im Minimalkonzept könnten durchaus Argumente für eine Beibehaltung des Soziallastenansatzes gefunden werden. Die Erstattung beträgt mit bundesweit 12,6 Mrd. € nur gut 40 % der gesamten kommunalen Sozialausgaben nach SGB II und XII. Argumentiert man zudem, dass mit dem Soziallastenansatz nicht nur Bedarfe in Form von Ausgaben für soziale Transfers (wie durch das Minimal- und das Maximalkonzept erfasst) abgebildet werden, sondern strukturelle Eigenheiten einer Region, wäre gar eine Beibehaltung des Soziallastenansatzes in der jetzigen Form zu rechtfertigen.

Im Maximalkonzept hingegen stellt sich die Frage, ob mit dem Soziallastenansatz tatsächlich noch sachgerecht Bedarfe abgebildet werden. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass der Soziallastenansatz

**Tabelle 2: Effekte im Kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen bei einer Entlastung durch Sozialausgaben**

Landschaftsverbände	Kreise	Gemeinden
a) Veränderungen bei den Schlüsselzuweisungen;	a) Veränderungen bei den Schlüsselzuweisungen;	a) Veränderungen bei den Schlüsselzuweisungen;
b) Veränderungen bei ihren Investitionspauschalen;	b) Veränderungen bei ihren Investitionspauschalen;	b) Veränderungen bei ihren Investitionspauschalen; die Schul- und Sportpauschale verändert sich nicht.
c) Veränderungen bei der Landschaftsumlage, die sie von den verbandsangehörigen Kreisen und kreisfreien Städten erheben;	c) Veränderungen bei der Landschaftsumlage;	Zusätzlich für die kreisangehörigen Gemeinden:
d) Entfall der Sozialausgaben.	d) Veränderungen bei der Kreisumlage, die sie von den kreisangehörigen Gemeinden erheben;	c) Veränderungen bei der Kreisumlage.
	e) Entfall der Sozialausgaben.	Zusätzlich für die kreisfreien Städte:
		d) Veränderungen bei der Landschaftsumlage; Entfall der Sozialausgaben.

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

im Jahr 2012 in Nordrhein-Westfalen nochmals deutlich erhöht wurde. Ein vergleichsweise niedriger Ansatz wie im Jahr 2011, der den Berechnungen in diesem Gutachten zu Grunde liegt, wäre demnach gegebenenfalls auch nach einer Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund im Maximalkonzept vertretbar, auch wenn dies im Detail geprüft werden müsste. Eine Beibehaltung des Soziallastenansatzes in der jetzigen Form ohne Neukalibrierung erscheint im Maximalkonzept dennoch nicht wahrscheinlich, da kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden asymmetrisch entlastet würden. Kreise und Landschaftsverbände finanzieren die Sozialausgaben im kreisangehörigen Raum überwiegend durch Kreisumlagen bzw. Landschaftsumlagen, welche als fester Prozentsatz (Umlagesatz) auf Steuern und Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden bzw. der landschaftsverbandsangehörigen Kreise erhoben werden. Während die kreisfreien Städte also entsprechend ihrer Sozialausgaben entlastet würden (Gemeinden mit hohen Sozialausgaben profitieren am stärksten), profitieren die kreisangehörigen Gemeinden über die reduzierte Kreisumlage entsprechend ihrer Finanzkraft (finanzstarke Gemeinden profitieren am stärksten).

### Zielgerichtete Entlastung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen möglich

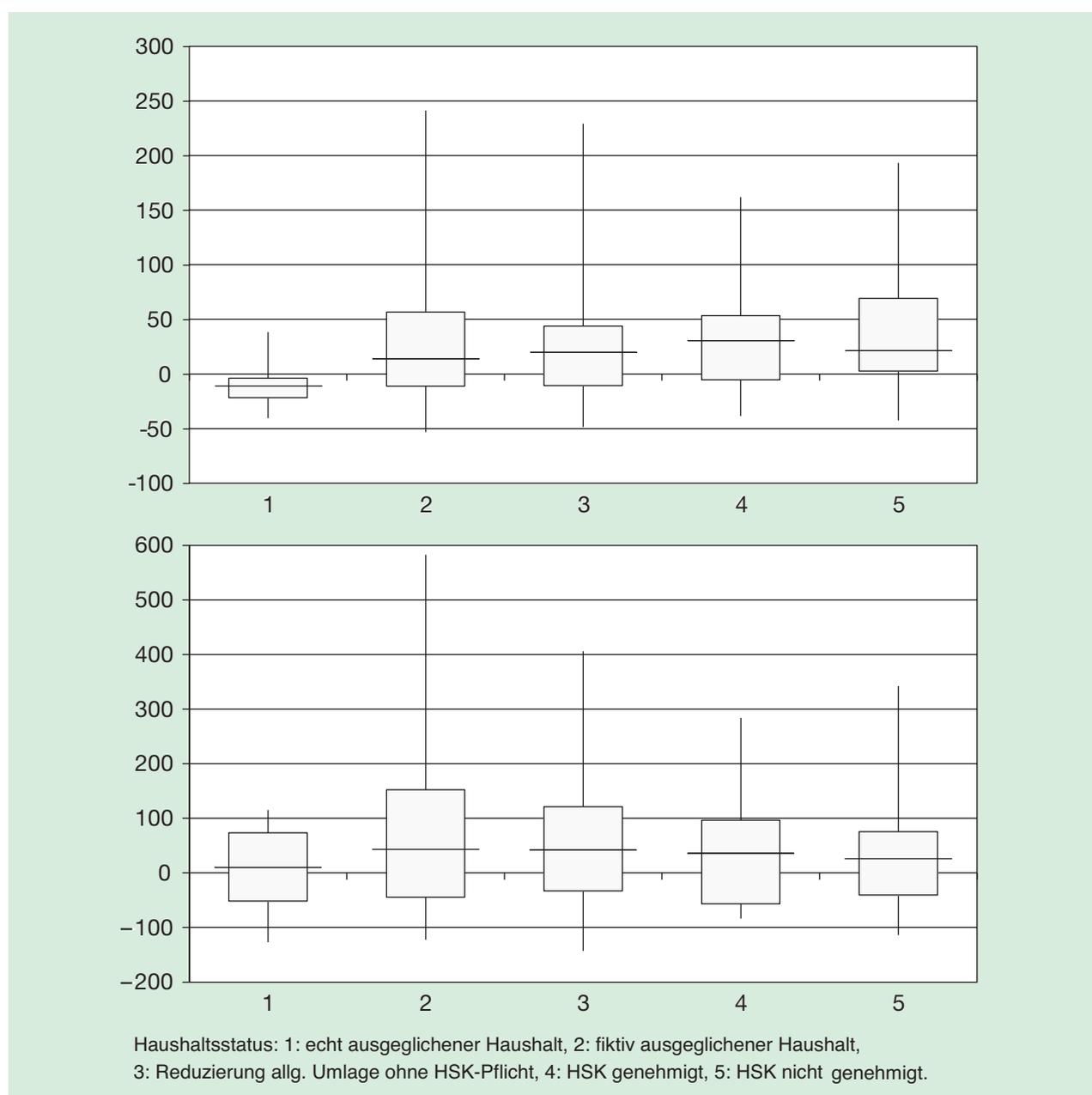
Für die Untersuchung der Verteilungswirkungen auf kommunaler Ebene wurden die Gemeinden Nordrhein-Westfalens<sup>5</sup> in fünf Gruppen unterteilt. Die Einteilung basiert auf der Klassifizierung des MINISTERIUMS FÜR INNERES UND KOMMUNALES DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN zur Beurteilung der Haushaltslage auf Basis der Gemeindeordnung (GO). Es ergeben sich fünf Haushaltsstatus: (1) echt ausgeglichener Haushalt (§ 75 Abs. 2 S. 2 GO NRW); (2) fiktiv ausgeglichener Haushalt, d.h. der Haushalt kann durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage ausgeglichen werden (§ 75 Abs. 2 S.3 GO NRW); (3) genehmigte Verringerung der allgemeinen Rücklage ohne Verpflichtung, ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufzustellen (§75 Abs.4 GO NRW); (4) zur Aufstellung eines HSK verpflichtet, HSK genehmigt (§ 76 Abs. 2 S. 3); (5) zur Aufstellung eines HSK verpflichtet, HSK nicht genehmigt.<sup>6</sup> Für die drei Finanzierungsszenarien wurden jeweils Szenarien entwickelt, die eine unterschiedliche Aufteilung der Zugewinne nach LFA modellieren. In Szenario 3 verzeichnen Land und Kommunen in Nordrhein-Westfalen im Maximalkonzept Zugewinne von rd. 3,5 Mrd. €. Diese ergeben sich aus den Einbußen

des Landes im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung (rd. -4,5 Mrd. €), Entlastungen in den Kommunen durch die Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund (rd. +8 Mrd. €) sowie geringen Veränderungen bei den Zuweisungen im Länderfinanzausgleich i. e. S. und Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (rd. +100 Mill. €). Plausible Verteilungsszenarien enthalten eine Aufteilung des Zugewinns in der Art, dass beide Ebenen, Land und Kommunen, zumindest keine Verluste durch die Umverteilung erfahren.

Da die Effekte der Umverteilung für die einzelnen Gebietskörperschaften sehr vielfältig sind, können die Er-

gebnisse nur zusammengefasst dargestellt werden. Die Entlastungswirkungen je Einwohner in den einzelnen Gebietskörperschaften werden für das Minimal- und das Maximalkonzept für die fünf eingeführten Haushaltsstatus als Häufigkeitsverteilung in Form eines Boxplots dargestellt. Abbildung 2 stellt die Pro-Kopf-Entlastungen für ein Szenario mit Beibehaltung des Soziallastenansatzes und *hälftiger* Aufteilung der Zugewinne auf Land und Kommunen dar. Die Box gibt an, welche Entlastung die mittleren 50% der Kommunen einer Gruppe erhalten, der Querstrich gibt den Median an. Die senkrechten Linien geben den

**Abbildung 2: Verteilung der Pro-Kopf-Entlastungen im Minimalkonzept (oben) und Maximalkonzept (unten) nach Haushaltsstatus gemäß § 75 GO NRW (in € je Einwohner)**



Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Bereich an, in dem die Entlastung der obersten/untersten 25 % der Kommunen eines Haushaltsstatus liegt.

Generell sollten Kommunen mit problematischer Haushaltssituation stärker entlastet werden, damit die Ziele des Vorschlags effizient erreicht werden. Dieses angestrebte Verteilungsziel würde sich in der Abbildung so darstellen, dass die Lage der Boxen von links nach rechts ansteigend ist. Tatsächlich zeigt sich, dass bei Erhalt des Soziallastenansatzes im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalens und hälftiger Verteilung der Zugewinne auf Land und Kommunen im Minimal-konzept das gewünschte Verteilungsziel zumindest näherungsweise erreicht werden kann (vgl. Abb. 2, oben). Im Maximalkonzept wird das gewünschte Verteilungsergebnis allerdings verfehlt.

Entfällt der Soziallastenansatz im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalens hingegen, kann in allen untersuchten Szenarien das angestrebte Verteilungsergebnis nicht mehr erreicht werden. Erstens kommt es durch den Entfall des Soziallastenansatzes im kommunalen Finanzausgleich zunächst zu einer Umverteilung zu Ungunsten von Kommunen mit hohen Bedarfen aus Soziallasten. Zweitens trägt auch die Ausgestaltung der kommunalen Umlagen (Kreisumlage, Landschaftsumlage) dazu bei, dass nicht zwingend finanzschwache Kommunen von der Reform profitieren: Werden die Sozialausgaben vom Bund übernommen, kann die Kreis- bzw. Landschaftsumlage reduziert werden (d. h. der Umlagesatz sinkt). Daraus folgt aber gerade, dass Gemeinden mit höheren Einnahmen stärker profitieren als Gemeinden mit niedrigeren Steuereinnahmen.

## Fazit

EICHEL et al. (2013) haben einen Vorschlag zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vorgelegt, der u. a. die Übernahme bestimmter kommunaler Sozialausgaben durch den Bund vorsieht. Das IFO INSTITUT hat gezeigt, dass das Ziel eines Abbaus regionaler Disparitäten durch diese Maßnahme erreicht werden kann, wenn verschiedene Voraussetzungen erfüllt sind: (1) die Länder müssen an der Finanzierung beteiligt werden, (2) die Umverteilung zwischen den Ländern muss konsensfähig sein und (3) die Mittel müssen zielgerecht auf die Kommunen verteilt werden. Die ersten beiden Voraussetzungen können mit einem Finanzierungskonzept erfüllt werden, welches den Bund mit 10 Mrd. € beteiligt. Den restlichen Finanzierungsanteil tragen die Länder durch eine Reduzierung ihres Anteils an der Umsatzsteuer. Die Konsensfähigkeit ist gesichert, da alle Länder Zugewinne erzielen, wenn die Finanzierungs-lasten mit der Erstattung der Sozialausgaben verrechnet werden. Besonders profitieren Länder mit schwieriger

kommunaler Finanzlage. Die Erfüllung der dritten Voraussetzung ist maßgeblich vom politischen Gestaltungswillen der Länder abhängig. Es ist daher für eine Umsetzung des Vorschlags ein Mitwirken der Länder notwendig, um die Mittel im Sinne der intendierten Ziele des Vorschlags an die Kommunen zu verteilen.

## Literaturverzeichnis

- BARDT, H., BRÜGELMANN, R., NIEHUES, J. und T. SCHÄFER (2012): Alternative Möglichkeiten der steuerlichen Finanzierung der EEG-Kosten. Aufkommens- und Verteilungseffekte. Kurzgutachten, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Köln.
- ECK, A., RAGNITZ, J., RÖSEL, F., STEINBRECHER, J. und C. THATER (2014a): Studie zur Berechnung des Vorschlags zur Neuordnung des Finanzausgleichs von EICHEL, FINK und TIEMANN (2013), ifo Dresden Studien 73, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München.
- ECK, A., RAGNITZ, J., RÖSEL, F., STEINBRECHER, J. und C. THATER (2014b): Wer bestellt, bezahlt! Für eine Reform des Finanzausgleichs zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland: Berechnung des Vorschlags zur Neuordnung des Finanzausgleichs von EICHEL, FINK und TIEMANN (2013), WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- EICHEL, H., FINK, P. und H. TIEMANN (2013): Vorschlag zur Neuordnung des Finanzausgleichs; WISO direkt, Juni 2013, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- ELTGES, M., ZARTH, M., JAKUBOWSKI, P. und E. BERGMANN (2001): Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.
- FELD, L., KUBE, H. und J. SCHNELLENBACH (2013): Optionen für eine Reform des bundesdeutschen Finanzausgleichs, Gutachten im Auftrag der FDP/Landtagsfraktionen der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, Mai 2013.
- KITTERER, W. und R. PLACHTA (2008): Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs als Kernelement einer Modernisierung des deutschen Föderalismus, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2008.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2013): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerungsfortschreibung auf Grundlage der Volkszählung 1987 (Westen) bzw. 1990 (Osten), Fachserie 1, Reihe 1.3, erschienen am 15. Mai 2013, Wiesbaden.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2014): Finanzen und Steuern, Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 3.1, erschienen am 29. Januar 2014, Wiesbaden.

- <sup>1</sup> Der Solidaritätszuschlag ist eine Ergänzungsabgabe i. S. v. Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG. Der Solidaritätszuschlag in seiner heutigen Form wurde im Jahr 1991 zunächst befristet auf ein Jahr zur „Finanzierung zusätzlicher Aufgaben in den neuen Bundesländern, in Südost- und Osteuropa sowie im Mittleren Osten eingeführt“ [Gesetz zur Einführung eines befristeten Solidaritätszuschlags und zur Änderung von Verbrauchsteuer- und anderen Gesetzen (Solidaritätsgesetz), Solidaritätszuschlagsgesetz]. Er fließt dem Bundeshaushalt zu. Damit unterscheidet er sich von Einkommen- und Körperschaftsteuer, die Bund und Ländern zufließen. Der Solidaritätszuschlag wurde im Jahr 1995 neben anderen Maßnahmen „zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands, zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte“ unbefristet wieder eingeführt (Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms). Darüber hinaus wurde die Notwendigkeit einer zeitlichen Befristung für den Solidaritätszuschlag als Ergänzungsabgabe vom Bundesverfassungsgericht verneint, da eine solche mit „den Grundsätzen einer modernen Finanzplanung sowie Haushalts- und Konjunkturpolitik nicht vereinbar“ sei (BVerfGE 32, 333 [342], BVerfG, 2 BvL 3/10). Zudem könne sich „aus der Verteilung der Aufgaben zwischen Bund und Ländern auch für längere Zeit ein Mehrbedarf des Bundes ergeben“ (BVerfGE 32, 333 [341]).
- <sup>2</sup> Die Daten der Finanzstatistik, die für eine Neuschätzung des grundlegenden Zusammenhangs von Indikatoren und Ausgaben verwendet wurden, sind jedoch mit den Daten von ELTGES et al. (2001) nur eingeschränkt vergleichbar. Eine Aufbereitung der Daten wie in ELTGES et al. (2001) war im Zeitrahmen dieses Gutachtens aufgrund des erheblichen Aufbereitungsaufwandes für das STATISTISCHE BUNDESAMT nicht darzustellen.
- <sup>3</sup> Die Umverteilungsergebnisse zwischen den Ländern, die sich in den Szenarien 1 und 2 ergeben, finden sich in Eck et al. (2014a, b).
- <sup>4</sup> Die Berechnung der Schlüsselzuweisungen wird im Gutachten am Beispiel der Stadt Düsseldorf zum besseren Verständnis der Methodik veranschaulicht [Eck et al. (2014a, b)].
- <sup>5</sup> In Eck et al. (2014a, b) wurde der kommunale Finanzausgleich Bayerns auf vergleichbare Regelungen hin geprüft. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass sich die Verteilungswirkungen für Nordrhein-Westfalen auf Bayern übertragen lassen.
- <sup>6</sup> Die Ergebnisse, die auf Grundlage dieser Klassifikation berechnet wurden, sind bezüglich einer anderen Gruppierung, anhand der Gesamtverschuldung (je Einwohner) oder anhand struktureller Nachteile (z. B. gemessen durch einen hohen Anteil von Arbeitslosen an der Gesamtbevölkerung), robust.