



Gutachten im Auftrag der Abteilung Wirtschafts-
und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

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)*

Joachim Ragnitz (Projektleiter)

Alexander Eck

Felix Rösel

Johannes Steinbrecher

Christian Thater

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	3
Tabellenverzeichnis	5
Abkürzungsverzeichnis	6
Vorbemerkung	7
1. Einleitung	8
2. Status quo des Finanzausgleichs	9
2.1 Funktionsweise des Länderfinanzausgleichs	9
2.2 Finanzsituation der Gebietskörperschaften	12
2.3 Sozialstaatliche Aufgaben der Länder und Kommunen	13
2.4 Zwischenfazit	14
3. Berechnung der Auswirkungen des Entlastungsansatzes für Bund und Länder	15
3.1 Minimal- und Maximalkonzept	15
3.2 Finanzierungsszenarien	16
3.3 Berechnung der Umverteilungswirkungen auf Bund und Länder	17
3.3.1 Abschätzung der abstrakten Mehrbedarfe	17
3.3.2 Umverteilung zwischen Bund und Ländern (Gesamtheit Land und Kommunen)	19
3.4 Zwischenfazit	22
4. Umverteilung zwischen Land und Kommunen	24
4.1 Die Umverteilungswirkungen am Beispiel Nordrhein-Westfalens	24
4.1.1 Grundstruktur des kommunalen Finanzausgleichs in NRW im Jahr 2011	24
4.1.2 Simulation des kommunalen Finanzausgleichs in NRW	26
4.1.3 Entlastung der Kommunen	27
4.1.4 Robustheit der Ergebnisse	33
4.2 Umverteilung zwischen Land und Kommunen am Beispiel Bayern	33
4.3 Zwischenfazit	34
5. Diskussion der Ergebnisse	36
6. Zusammenfassung	39
Literaturverzeichnis	40
Anhang	41
Die Autoren	55

Dieses Studie wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von den Autoren in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Impressum: © Friedrich-Ebert-Stiftung | Herausgeber: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung | Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn | Fax 0228 883 9205 | www.fes.de/wiso | Gestaltung: pellens.de | Fotos: Fotolia, PhotoAlto | Druck: bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei | ISBN: 978-3-86498-857-8 |

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Wirkungsweise des LFA	9
Abbildung 2	Nivellierungswirkung des LFA (Finanzkraft in Prozent der Ausgleichsmesszahl)	11
Abbildung 3	Verschuldung der Gebietskörperschaften in Deutschland (in Euro)	12
Abbildung 4	Kosten der Gebietskörperschaften für ausgewählte Leistungen nach SGB II und SGB XII	14
Abbildung 5	Berechnung der Schlüsselzuweisungen am Beispiel Düsseldorf	25
Abbildung 6	Verteilung der Pro-Kopf-Entlastungen im Minimalkonzept (links) und Maximalkonzept (rechts) nach Haushaltsstatus gem. § 75 GO NRW (in Euro je Ew.), Sz0	31
Abbildung 7	Verteilung der Pro-Kopf-Entlastungen im Minimalkonzept (links) und Maximalkonzept (rechts) nach Haushaltsstatus gem. § 75 GO NRW (in Euro je Ew.), Sz3e	32
Abbildung 8	Verteilung der Pro-Kopf-Entlastungen im Minimalkonzept (links) und Maximalkonzept (rechts) nach Haushaltsstatus gem. § 75 GO NRW (in Euro je Ew.), Sz3f	33
Abbildung 9	Verteilung der Pro-Kopf-Entlastungen im Minimalkonzept (links) und Maximalkonzept (rechts) nach Haushaltsstatus gem. § 75 GO NRW (in Euro je Ew.), Sz1a	44
Abbildung 10	Verteilung der Pro-Kopf-Entlastungen im Minimalkonzept (links) und Maximalkonzept (rechts) nach Haushaltsstatus gem. § 75 GO NRW (in Euro je Ew.), Sz1b	45
Abbildung 11	Verteilung der Pro-Kopf-Entlastungen im Minimalkonzept (links) und Maximalkonzept (rechts) nach Haushaltsstatus gem. § 75 GO NRW (in Euro je Ew.), Sz1c	46
Abbildung 12	Verteilung der Pro-Kopf-Entlastungen im Minimalkonzept (links) und Maximalkonzept (rechts) nach Haushaltsstatus gem. § 75 GO NRW (in Euro je Ew.), Sz2a	47
Abbildung 13	Verteilung der Pro-Kopf-Entlastungen im Minimalkonzept (links) und Maximalkonzept (rechts) nach Haushaltsstatus gem. § 75 GO NRW (in Euro je Ew.), Sz2b	48
Abbildung 14	Verteilung der Pro-Kopf-Entlastungen im Minimalkonzept (links) und Maximalkonzept (rechts) nach Haushaltsstatus gem. § 75 GO NRW (in Euro je Ew.), Sz2c	49
Abbildung 15	Verteilung der Pro-Kopf-Entlastungen im Minimalkonzept (links) und Maximalkonzept (rechts) nach Haushaltsstatus gem. § 75 GO NRW (in Euro je Ew.), Sz3a	50

Abbildung 16	Verteilung der Pro-Kopf-Entlastungen im Minimalkonzept (links) und Maximalkonzept (rechts) nach Haushaltsstatus gem. § 75 GO NRW (in Euro je Ew.), Sz3b	50
Abbildung 17	Verteilung der Pro-Kopf-Entlastungen im Minimalkonzept (links) und Maximalkonzept (rechts) nach Haushaltsstatus gem. § 75 GO NRW (in Euro je Ew.), Sz3c	51
Abbildung 18	Verteilung der Pro-Kopf-Entlastungen im Minimalkonzept (links) und Maximalkonzept (rechts) nach Haushaltsstatus gem. § 75 GO NRW (in Euro je Ew.), Sz3d	51
Abbildung 19	Verteilung der Pro-Kopf-Entlastungen im Minimalkonzept (links) und Maximalkonzept (rechts) nach Verschuldungs-Quintilen (in Euro je Ew.), Sz3e	52
Abbildung 20	Verteilung der Pro-Kopf-Entlastungen im Minimalkonzept (links) und Maximalkonzept (rechts) nach Arbeitslosigkeits-Quintilen (in Euro je Ew.), Sz3e	52
Abbildung 21	Verteilung der Pro-Kopf-Entlastungen im Minimalkonzept (links) und Maximalkonzept (rechts) nach Arbeitslosigkeits-Quintilen (in Euro je Ew.), Sz3f	53

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Mittelumfang des LFA i. e. S. und der BEZ von 2005 bis 2012 (in Mio. Euro)	10
Tabelle 2	Anteil der LFA-Zahlungen am Gesamthaushalt der Länder und Gemeinden im Jahr 2012	11
Tabelle 3	Entwicklung der Finanzierungssalden der Gemeinden/ Gv. nach Ländern (Kernhaushalte, in Mio. Euro)	13
Tabelle 4	Sozialausgaben im Minimal- und Maximalkonzept im Jahr 2011 (kommunaler Ausgabenanteil)	15
Tabelle 5	Auswirkung des Reformvorschlags auf die abstrakten Mehrbedarfe der Länder	18
Tabelle 6	Umverteilungswirkung auf Bund und Länder (Gesamtheit Land und Kommunen), Sz1, Minimalkonzept	20
Tabelle 7	Umverteilungswirkung auf Bund und Länder (Gesamtheit Land und Kommunen), Sz1, Maximalkonzept	20
Tabelle 8	Umverteilungswirkung auf Bund und Länder (Gesamtheit Land und Kommunen), Sz2	21
Tabelle 9	Umverteilungswirkung auf Bund und Länder (Gesamtheit Land und Kommunen), Sz3, Minimalkonzept	23
Tabelle 10	Umverteilungswirkung auf Bund und Länder (Gesamtheit Land und Kommunen), Sz3, Maximalkonzept	23
Tabelle 11	Übersicht über die Szenarien: Verteilung der Entlastung auf Land und Kommunen	28
Tabelle 12	Auswirkungen und Verteilung der Gewinne aus der Umverteilung, Minimalkonzept (Entlastung bei den Sozialausgaben: 3.317 Mio. Euro; in Mio. Euro)	29
Tabelle 13	Auswirkungen und Verteilung der Gewinne aus der Umverteilung, Maximalkonzept (Entlastung bei den Sozialausgaben: 7.981 Mio. Euro; in Mio. Euro)	29
Tabelle 14	Einfluss der Extrahaushalte auf die Finanzierungssalden der Gemeinden/Gv. nach Ländern (in Mio. Euro)	41
Tabelle 15	Nivellierungswirkung des LFA von 2005 bis 2012	42
Tabelle 16	Umverteilungswirkung auf Bund und Länder (Gesamtheit Land und Kommunen), Sz2, Minimalkonzept	43
Tabelle 17	Umverteilungswirkung auf Bund und Länder (Gesamtheit Land und Kommunen), Sz2, Maximalkonzept	43

Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
BE	Land Berlin
BB	Land Brandenburg
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BW	Land Baden-Württemberg
BY	Freistaat Bayern
ESt	Einkommensteuer
Ew.	Einwohner
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FAM	Finanzausgleichsmasse
GA	Gesamtansatz
GB	Grundbetrag
GG	Grundgesetz
GO	Gemeindeordnung
HA	Hauptansatz
HB	Freie Hansestadt Bremen
HE	Land Hessen
HH	Freie und Hansestadt Hamburg
HSK	Haushaltssicherungskonzept
i. e. S.	im engeren Sinne
KdU	Kosten der Unterkunft
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
LFA	Länderfinanzausgleich
LV	Landschaftsverband/-verbände
MV	Land Mecklenburg-Vorpommern
NI	Land Niedersachsen
NW/NRW	Land Nordrhein-Westfalen
RP	Land Rheinland-Pfalz
SchA	Schüleransatz
SGB	Sozialgesetzbuch
SH	Land Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SLZ	Schlüsselzuweisung/-en
SN	Freistaat Sachsen
SoBEZ	Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen
SozA	Soziallastenansatz
ST	Land Sachsen-Anhalt
Sz	Szenario
TH	Freistaat Thüringen
USt	Umsatzsteuer
USt-VA	Umsatzsteuervorwegausgleich
ZA	Zentralitätsansatz

Vorbemerkung

Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung sieht Verhandlungen zur Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen noch in der aktuellen Legislaturperiode vor. Denn zum Jahresende 2019 laufen die Bestimmungen zum Solidarpaket II und zum bisherigen bundesstaatlichen Finanzausgleichssystem aus. Angesichts ihrer Bedeutung für die Ausrichtung der künftigen Wirtschafts-, Finanz- und Strukturpolitik muss eine öffentliche Debatte über die Frage stattfinden, wie das im Grundgesetz verankerte Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse erreicht werden kann. Wie können Investitionen für gute Arbeit und mehr Beschäftigung in strukturschwachen Regionen – in Ost und West – ab 2020 aufgebracht werden? Wie kann eine Ausweitung der großen Kluft zwischen armen und reichen Kommunen aufgehoben werden? Wie viel Solidarität ist notwendig und wie viel Eigenverantwortung kann eingefordert werden?

Diese und weitere Fragen greift der Arbeitskreis Nachhaltige Strukturpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung in einem aktuellen Projekt auf. Darin wird gefordert, den bisherigen Fokus weg von der Finanzkraft hin zu den örtlichen Bedarfen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben im Rahmen der Daseinsvorsorge zu richten. So können regionale Ungleichheiten wirksamer bekämpft werden. Die Kommunen besitzen hierbei eine Schlüsselrolle. Sie sind für den überwiegenden Teil der öffentlichen Investitionen verantwortlich und gewährleisten damit die soziale, wirtschaftliche und infrastrukturelle Teilhabe der Menschen vor Ort. Sie tragen zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung bei und sorgen für Chancengerechtigkeit. Doch wird es für die Kommunen immer schwieriger, ihre Aufgaben zu erfüllen. Die Finanznot vieler Städte und Gemeinden engt ihren Handlungsspielraum bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen ein. Deshalb schlägt der Arbeitskreis eine Entlastung der Kommunen durch

die stärkere Beteiligung des Bundes bei der Finanzierung der kommunalen Sozialausgaben vor, die von Bundesgesetzen geregelt sind. Zudem soll die Einrichtung einer Gemeinschaftsaufgabe „Regionale Daseinsvorsorge“ geprüft werden. Ein Wettbewerb unter den Ländern, ähnlich der Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen, soll überdies die Suche nach innovativen Lösungen für dringende gesellschaftliche Herausforderungen stärken. Der Bund soll diese Suche initiieren und finanziell fördern.

Das Autorenteam des ifo Dresden, unter der Leitung von Prof. Dr. Joachim Ragnitz, hat im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung den Vorschlag des Arbeitskreises zur Entlastung der Kommunen berechnet und fiskalisch bewertet. Das Gutachten kommt zu dem Schluss, dass durch eine größere finanzielle Beteiligung des Bundes an den kommunalen Sozialausgaben im Rahmen der bestehenden Finanzausgleichssysteme tatsächlich eine Situation entstünde, in der alle Kommunen und Länder per saldo Zugewinne verbuchen würden. Voraussetzung dafür wäre die Bereitschaft des Bundes, eine maßvolle Einigungsdividende aufzubringen. Sie könnte aus einem fortbestehenden Solidaritätszuschlag finanziert werden – ein Punkt, der in der öffentlichen Debatte um die Zukunft des Solidaritätszuschlags bereits diskutiert wird. Allerdings müssten die Länder ihrerseits sicherstellen, dass die Entlastung der Kommunen im Rahmen ihrer kommunalen Finanzausgleichssysteme auch tatsächlich erfolgt.

Das vorliegende Gutachten zeigt, dass der Vorschlag zur Entlastung der Kommunen umsetzbar ist. Städten und Gemeinden käme damit bei der Bewältigung ihrer Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge wichtige Unterstützung zu. Ihre Haushalte würden nachhaltig gestärkt. Sie könnten wieder vermehrt investieren und regionale Ungleichheiten wirksam bekämpfen. Wir wünschen Ihnen eine anregende Lektüre!

Hans Eichel
Bundesminister a. D.,
Sprecher des Arbeitskreises
Nachhaltige Strukturpolitik

Dr. Philipp Fink
Leiter des Arbeitskreises Nachhaltige Strukturpolitik,
Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Friedrich-Ebert-Stiftung

Heinrich Tiemann
Staatssekretär a. D.,
Mitglied im Arbeitskreis
Nachhaltige Strukturpolitik

1. Einleitung

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, des Maßstäbengesetzes, des Entflechtungsgesetzes sowie des Solidarpakts II aus. Bis zu diesem Zeitpunkt müssen demnach neue Regelungen gefunden werden, wie zukünftig die Mittel zwischen Bund und Ländern einerseits und unter den Ländern andererseits verteilt werden. Aufgrund der vielen unterschiedlichen Interessenlagen, die bei einer Neugestaltung berücksichtigt werden müssen, gibt es die verschiedensten Vorschläge, wie ein solches System zukünftig ausgestaltet sein sollte.¹ Vielen Vorschlägen gemein ist die Erkenntnis, dass eine Reform auch die finanzielle Lage der Kommunen betrachten sollte, da diese im gegenwärtigen System nicht vollumfänglich berücksichtigt wird.

Eichel, Fink und Tiemann (2013) haben einen Vorschlag zum Abbau der regionalen Disparitäten in Deutschland vorgelegt, der aus drei Säulen besteht: (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 dringenden gesellschaftlichen Herausforderungen zu begegnen. Die Entlastung der kommunalen Haushalte soll darüber hinaus die Handlungsfähigkeit und Autonomie der Kommunen stärken und dazu beitragen, kommunale Investitionen zu stimulieren. Auf diese Weise kann nach Auffassung der Autoren auch die regionale wirtschaftliche Entwicklung gefördert werden. Die Friedrich-Ebert-Stiftung hat die Dresdner Niederlassung des ifo Instituts im September 2013 beauftragt, die durch Eichel, Fink und Tiemann (2013) in Säule (1) angeregte Übernah-

me der kommunalen Sozialausgaben durch den Bund hinsichtlich ihrer fiskalischen Wirkungen genauer zu untersuchen.

Das vorliegende Gutachten widmet sich – unter Annahme eines Fortbestands der geltenden Rechtslage des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems – daher der Frage, ob Gemeinden abhängig von ihrer Haushaltslage durch die Übernahme der Sozialausgaben des Bundes angemessen bessergestellt werden können, also Gemeinden in Haushaltsnotlagen stärker profitieren. Dazu wird zunächst geprüft, inwiefern einzelne Mechanismen des momentanen Ausgleichssystems (z. B. die erhöhte Einwohnergewichtung aufgrund abstrakter Mehrbedarfe) durch die Umsetzung des Vorschlags beeinflusst werden. Anschließend werden die Verteilungswirkungen des Vorschlags sowie einzelner Ausgestaltungsmöglichkeiten auf die Länder anhand einer Simulation des Länderfinanzausgleichs (LFA) dargestellt. Danach werden die Auswirkungen der veränderten Zahlungen im LFA auf die Kommunen diskutiert. Dies geschieht exemplarisch durch eine Betrachtung des einwohnerstärksten Landes Nordrhein-Westfalen. Zudem wird diskutiert, ob im einwohnerstärksten Geberland Bayern vergleichbare Regelungen existieren und die Ergebnisse daher übertragbar sind. Darüber hinaus werden mögliche Finanzierungsquellen für die Reform diskutiert. Auf Grundlage der Ergebnisse wird der Reformvorschlag im Hinblick auf die Zielerreichung und politische Umsetzbarkeit bewertet.

Das vorliegende Gutachten gliedert sich wie folgt: Kapitel 2 erläutert die wesentlichen Rahmenbedingungen des gegenwärtigen Finanzausgleichssystems. Kapitel 3 und 4 widmen sich ausführlich den Berechnungen und Ergebnissen des Reformvorschlags. In Kapitel 5 werden die Ergebnisse aus finanzpolitischer Perspektive diskutiert. Das Gutachten schließt mit einem kurzen Fazit (Kapitel 6).

1 Vgl. z. B. Kitterer und Plachta (2008), Feld et al. (2013).

2. Status quo des Finanzausgleichs

Die föderale Ordnung des deutschen Bundesstaates ist geprägt von einem mehrstufigen Ausgleichsmechanismus. Neben der Aufgaben- und Ausgabenverteilung (passiver Finanzausgleich) besteht mit dem Länderfinanzausgleich und dessen vier Ausgleichsstufen ein aktiver Finanzausgleich auf der Einnahmeseite. Im Folgenden wird zunächst der aktive Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Länderfinanzausgleich) behandelt und im Anschluss kurz die Finanzlage der Gebietskörperschaften dargestellt. Daran anschließend wird auf einen Bestimmungsfaktor der Finanzlage, den Bereich der Sozialausgaben, eingegangen.

2.1 Funktionsweise des Länderfinanzausgleichs

Das System des Länderfinanzausgleichs zielt darauf ab, allen Ländern durch eine ausreichende Finanzkraft die Erfüllung ihrer Aufgaben zu ermöglichen.

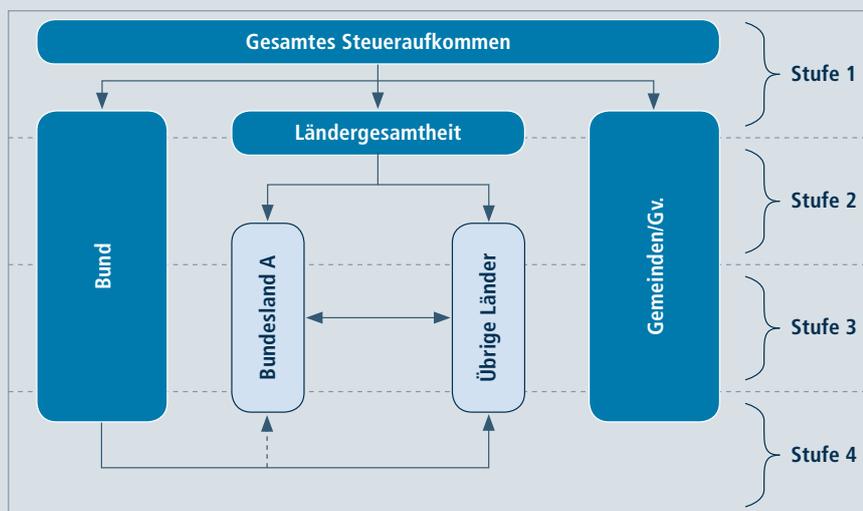
Da die Aufgaben der Länder im Regelfall mit Ausgaben verbunden sind, die vom Land getragen werden müssen (Art. 104a Abs. 1 GG), müssen die Einnahmen finanzschwacher Länder so erhöht werden, dass diese ihren Aufgaben ebenso nachkommen können wie finanzstarke Länder. Zugleich sieht das Grundgesetz einen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft zwischen den Ländern vor (Art. 107 Abs. 2 GG).

Bei der Ausgestaltung des Ausgleichssystems ist dabei nicht nur eine horizontale Dimension (Ausgleich der Länder untereinander) zu berücksichtigen, sondern auch die Einrichtung eines vertikalen Ausgleichs erlaubt (Transferzahlungen vom Bund an die Länder). Der bestehende Länderfinanzausgleich kann im Ergebnis als vierstufiges Verteilungs- und Ausgleichssystem verstanden werden (BMF 2013a) und ist in Abbildung 1 vereinfacht dargestellt.

Die **erste Stufe**, die auch als primärer vertikaler Finanzausgleich bezeichnet wird, beinhaltet

Abbildung 1:

Wirkungsweise des LFA



Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

die Aufteilung des gesamten Steueraufkommens auf Bund, Länder und Gemeinden (Art. 106 GG). Auf der **zweiten Stufe** erfolgt der sogenannte primäre horizontale Finanzausgleich. Dieser teilt die der Ländergesamtheit zugewiesenen Steuern nach Arten auf die einzelnen Länder auf. Darin ist auch der Anteil an der Umsatzsteuer enthalten, der an die Länder fließt (Art. 107 Abs. 1 GG). Durch den Umsatzsteuervorwegausgleich (kurz USt-VA) wird hier bereits eine deutliche Nivellierung der Pro-Kopf-Steuererinnahmen der Länder vorgenommen.

Eine weitere Angleichung der Steuereinnahmen unter den Ländern findet im sekundären horizontalen Finanzausgleich, der **dritten Stufe** des Länderfinanzausgleichs, statt. Diese Stufe bildet den LFA im engeren Sinne. Hierbei wird zunächst ein fiktiver Bedarf (Ausgleichsmesszahl) für jedes Land auf Grundlage seiner (gewichteten) Bevölkerungszahl errechnet. Dieser wird anschließend mit der tatsächlichen Steuerkraft (Finanzkraft) des Landes verglichen. Übersteigt der Bedarf des Landes seine Steuerkraft (empfangsberechtigte Länder), wird ein Teil des Unterschiedsbetrages ausgeglichen. Die dafür notwendigen Mittel müssen von den (zahlungspflichtigen) Ländern aufgebracht werden, deren Steuerkraft ihren Bedarf übersteigt.

Auf der **vierten Stufe** des Länderfinanzausgleichs wird schließlich die Finanzkraft der Länder weiter angehoben, deren Finanzkraft im LFA auch nach der dritten Stufe noch immer mehr als 0,5 Prozentpunkte unter der Ausgleichsmesszahl liegt. Dies erfolgt durch die Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) nach § 11 Abs. 2 FAG. Da die dafür benötigten Mittel vom Bund bereitgestellt werden, wird diese Stufe auch als sekundärer vertikaler Finanzausgleich bezeichnet. Die vertikalen Transfers der vierten Stufe umfassen auch Zuweisungen für besondere Härten gemäß § 11 Abs. 3-4 FAG (sogenannte Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, SoBEZ), wie beispielsweise erhöhte Kosten politischer Führung oder strukturelle Sonderbedarfe der ost-deutschen Länder.

Ein Blick auf die Jahre 2005 bis 2012 zeigt, dass das Umverteilungsvolumen (ohne SoBEZ und ohne USt-VA) im LFA in den vergangenen Jahren in einem relativ festen Band zwischen 9 und 11 Milliarden Euro schwankte (Tabelle 1). Die SoBEZ unterliegen einer im FAG festgelegten Degression bzw. einer permanenten Anspruchsprüfung. Sie sind daher in den vergangenen Jahren kontinuierlich zurückgegangen und werden auch weiterhin deutlich zurückgehen, bis sie im Jahr 2020 vollständig wegfallen.

Tabelle 1:

Mittelumfang des LFA i. e. S. und der BEZ von 2005 bis 2012 (in Mio. Euro)

Jahr	Volumen USt-VA	LFA i. e. S.	Allgemeine BEZ	SoBEZ	Volumen, ohne SoBEZ und USt-VA	Volumen inkl. SoBEZ, ohne USt-VA
2005	7.442	6.948	2.580	12.049	9.528	21.577
2006	7.744	7.322	2.683	11.997	10.005	22.002
2007	7.993	7.917	2.927	11.897	10.844	22.741
2008	8.219	8.263	3.041	11.742	11.304	23.046
2009	7.292	6.848	2.505	11.029	9.353	20.382
2010	6.620	7.039	2.622	10.262	9.661	19.923
2011 ^a	7.239	7.324	2.645	9.543	9.969	19.512
2012	7.271	7.891	2.911	8.486	10.802	19.288

a) Vorläufige Ergebnisse.

Quelle: BMF (2013b), Darstellung des ifo Instituts.

Das Umverteilungsvolumen ist im Verhältnis zum Gesamthaushalt der Länder jedoch relativ gering (vgl. Tabelle 2). Die Zahlungen im LFA i. e. S. machen nur rund 2,4 Prozent der Länderhaushalte aus. Berücksichtigt man darüber hinaus auch die kommunalen Haushalte, deren Steuereinnahmen teilweise in den LFA einbezogen werden, so sinkt der Anteil auf unter 1,8 Prozent.

Trotz des relativ geringen Umverteilungsvolumens wird durch die Mechanismen des LFA eine deutliche Angleichung der Finanzkraft der Länder erreicht. Das Ergebnis der Umverteilung

ist eine weitgehende Nivellierung der Finanzkraft der Länder, wobei Zahlungen für besondere Härten gemäß § 11 Abs. 3-4 FAG unberücksichtigt sind. Abbildung 2 veranschaulicht die Nivellierungswirkung des Länderfinanzausgleichs für die Jahre 2006 bis 2012.²

Die teils erheblichen Finanzkraftunterschiede vor LFA werden durch den LFA weitgehend ausgeglichen. Betrug die Lücke zwischen dem finanzstärksten (Baden-Württemberg) und schwächsten Land (Berlin; jeweils in Relation zur Ausgleichsmesszahl) im Jahr 2012 beispielsweise 46,5 Pro-

Tabelle 2:

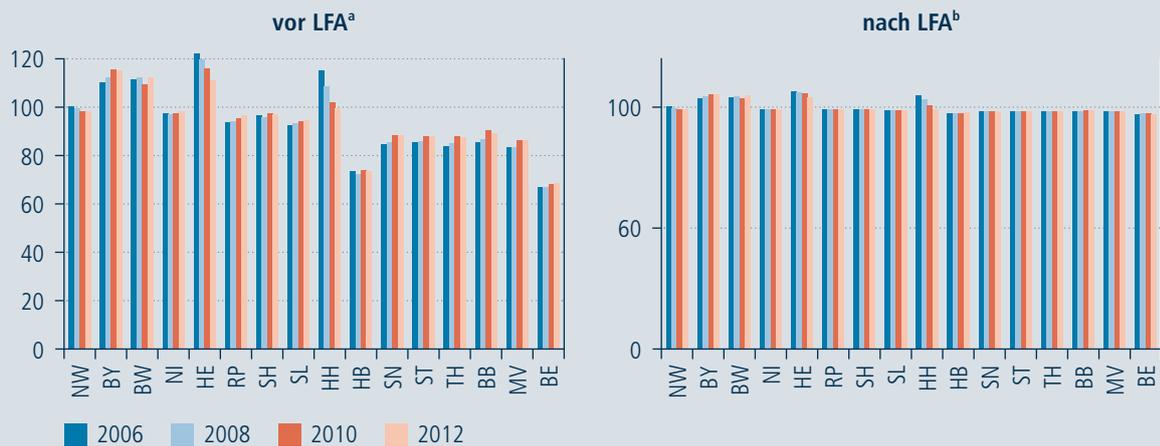
Anteil der LFA-Zahlungen am Gesamthaushalt der Länder und Gemeinden im Jahr 2012

Anteil LFA am Haushaltsvolumen (einschließlich Extrahaushalte)					
Länder			Länder und Gemeinden		
USt-VA	LFA i. e. S.	Allgemeine BEZ	USt-VA	LFA i. e. S.	Allgemeine BEZ
2,26 %	2,44 %	0,89 %	1,63 %	1,76 %	0,64 %

Quelle: BMF (2013b), Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2013), Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Abbildung 2:

Nivellierungswirkung des LFA (Finanzkraft in Prozent der Ausgleichsmesszahl)



a) Finanzkraftmesszahl in Prozent der Ausgleichsmesszahl.

b) Finanzkraftmesszahl nach LFA i. e. S. und Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen in Prozent der Ausgleichsmesszahl.

Quelle: BMF (2013b), Darstellung des ifo Instituts.

2 Eine tabellarische Übersicht über die Entwicklung der Finanzkraft vor und nach LFA seit dem Jahr 2005 findet sich im Anhang (Tabelle 15).

zentpunkte vor LFA (115,1 Prozent gegenüber 68,6 Prozent der jeweiligen Ausgleichsmesszahl), so sind es nach LFA nur noch 7,9 Prozentpunkte (105,4 Prozent gegenüber 97,5 Prozent). Dabei gewährleistet der Ausgleichsmechanismus, dass die Finanzkraftreihenfolge der Länder auch nach LFA i. e. S und Allgemeinen BEZ erhalten bleibt.

2.2 Finanzsituation der Gebietskörperschaften

Bei der Diskussion möglicher Reformvorschläge muss auch die Finanzsituation der Gebietskörperschaften berücksichtigt werden, da diese deren finanzpolitischen Handlungsspielraum vorgibt. Abbildung 3 stellt zunächst die Verschuldung der Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik Deutschland dar.

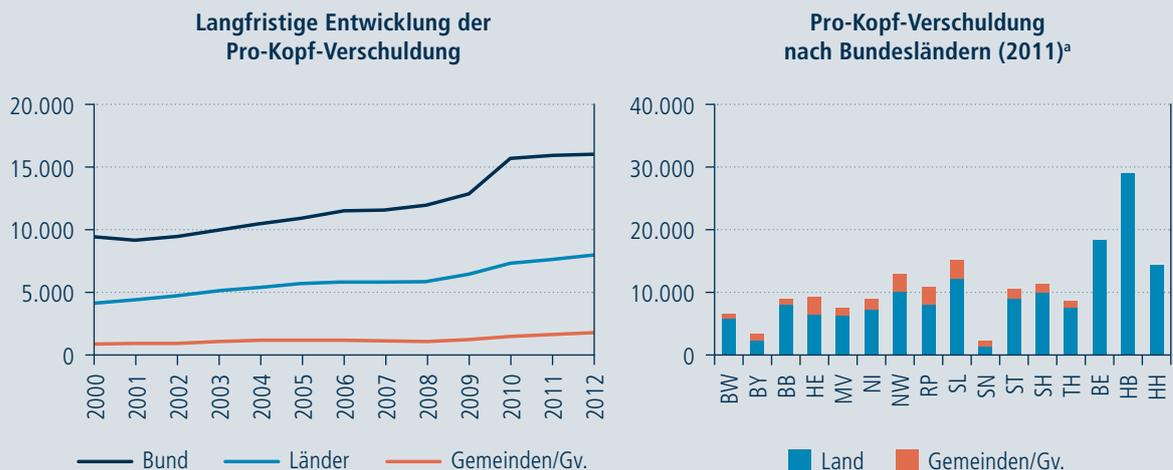
Länder und Gemeinden weisen eine noch deutlich geringere durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung als der Bund auf. Auch stieg die Verschuldung des Bundes in den vergangenen Jahren schneller an als die Verschuldung der Länder

und Gemeinden. Zwischen den Ländern zeigen sich jedoch große Unterschiede bei der öffentlichen Verschuldung. So beträgt die Pro-Kopf-Verschuldung der Länder und Gemeinden in Sachsen im Jahr 2011 nur rund acht Prozent der Verschuldung von Bremen. Auch die anderen Flächenländer weisen im Allgemeinen eine deutlich geringere Verschuldung als die Stadtstaaten auf. Der finanzielle Spielraum der Länder und Gemeinden bei ihrer Aufgabenwahrnehmung ist somit in den einzelnen Regionen unterschiedlich stark durch den Schuldendienst eingeschränkt.

Neben der Verschuldung zeigen auch die Finanzierungssalden der Kommunen ein differenziertes Bild (Tabelle 3). Sie schwanken zwar in jedem Land zwischen den Jahren stark. Zudem treten in der Summe systematische Unterschiede hervor, was sich an den kumulierten Salden zeigt. Länder, in denen Kommunen langfristig hohe Überschüsse erzielen konnten (z. B. Bayern, Baden-Württemberg, aber auch Sachsen), stehen Ländern gegenüber, deren Kommunen in den vergangenen Jahren hohe Defizite ausweisen mussten (insbesondere Saarland, Hessen und Nordrhein-Westfalen).³

Abbildung 3:

Verschuldung der Gebietskörperschaften in Deutschland (in Euro)



a) Gesamtschulden beim nicht öffentlichen Bereich.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2012b), Statistisches Bundesamt (2013a), Darstellung des ifo Instituts.

3 Die tatsächlichen Defizite dürften sogar jeweils noch höher ausfallen, da die Extrahaushalte in den meisten Ländern zusätzliche Belastungen mit sich bringen (siehe Tabelle 14 für das Jahr 2011 im Anhang).

Tabelle 3:

Entwicklung der Finanzierungssalden^a der Gemeinden/Gv. nach Ländern (Kernhaushalte, in Mio. Euro)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ^b	2005-2012 kumuliert
NW	-1.757	-1.133	346	969	-2.217	-2.017	-1.074	48	-6.835
BY	332	1.503	2.447	1.872	-201	-338	760	1.250	7.625
BW	-10	977	2.323	1.886	-2.276	-680	1.712	2.246	6.178
NI	-394	121	842	540	-880	-575	68	820	542
HE	-283	113	1.005	961	-1.252	-2.226	-2.136	-1.544	-5.362
RP	-406	-283	-115	-321	-881	-760	-524	-368	-3.658
SH	-89	112	50	239	-247	-287	-80	-179	-481
SL	-54	-108	-38	-12	-103	-261	-121	-252	-949
SN	303	1.007	412	915	278	205	202	-158	3.164
ST	-122	183	243	306	102	128	135	126	1.101
TH	213	153	263	272	-1	-35	158	35	1.058
BB	66	74	305	522	113	-87	-89	90	994
MV	-35	-26	93	203	94	59	20	-315	93

a) Finanzierungssaldo: Bereinigte Einnahmen abzüglich bereinigte Ausgaben (ohne Saldo der haushaltstechnischen Verrechnungen).

b) Vorläufige Ergebnisse der Kassenstatistik.

Quelle: BMF (2013c), Darstellung des ifo Instituts.

2.3 Sozialstaatliche Aufgaben der Länder und Kommunen

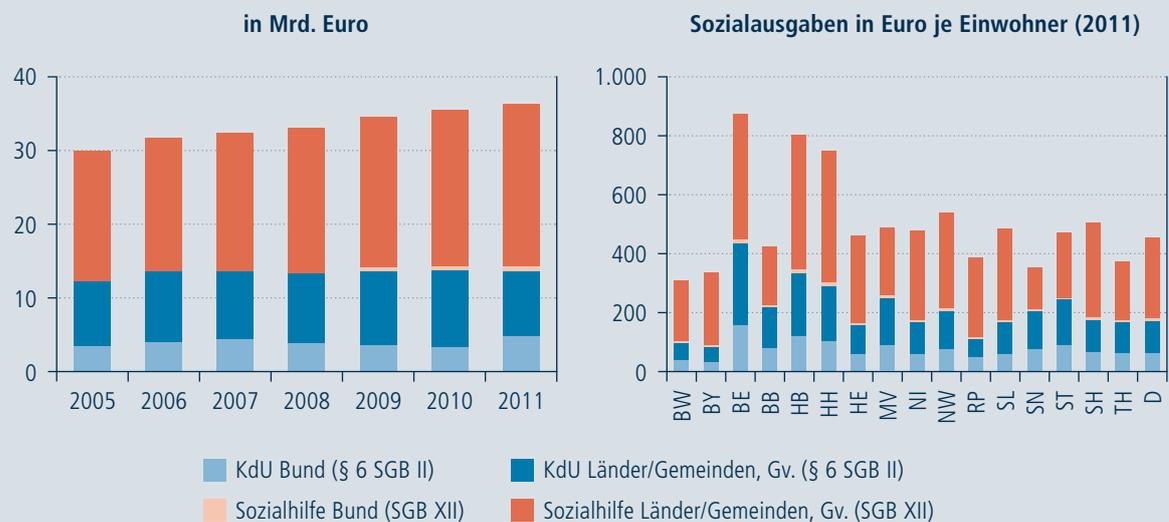
Die Sozialgesetzgebung hat sich seit dem 1. Januar 2005 durch die Änderung der Bestimmungen des SGB II und SGB XII deutlich geändert. Diese Rechtsänderungen wirken sich auch auf die Höhe und Struktur der Sozialausgaben der Länder und Kommunen aus. Für den in dieser Studie diskutierten Reformvorschlag sind die Ausgaben nach SGB II (Kosten der Unterkunft) und des SGB XII von besonderem Interesse. Abbildung 4 stellt die Entwicklung ausgewählter Ausgaben der Gebiets-

körperschaften dar. Dabei beschränkt sich die Abbildung auf die, der Höhe nach, relevanten Ausgaben nach SGB II und SGB XII.⁴

Es wird deutlich, dass Länder und Kommunen den überwiegenden Teil der relevanten Ausgaben für die Leistungen nach SGB II und XII tragen. Die Ausgaben des Bundes für die betreffenden Leistungen beliefen sich im Jahr 2011 auf rund 5,5 Milliarden Euro und damit ca. 15 Prozent der Gesamtausgaben aller Gebietskörperschaften. Die Länder und Gemeinden mussten hingegen im Jahr 2011 rund 85 Prozent oder fast 31 Milliarden Euro der Gesamtausgaben tragen.

⁴ So haben die Kosten für Unterkunft und Heizung in der Landeshauptstadt Berlin beispielsweise einen Anteil von über 95 Prozent an den Ausgaben der kommunalen Träger nach SGB II (Brandt und Sallmon 2010). Die dargestellten Ausgaben entsprechen den Ausgaben des „Maximalkonzepts“ (vgl. Abschnitt 3.1).

Abbildung 4:

Kosten der Gebietskörperschaften für ausgewählte Leistungen nach SGB II und SGB XII

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

2.4 Zwischenfazit

Mit dem Länderfinanzausgleich hat der Gesetzgeber ein System zum Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft in den Ländern geschaffen. Obwohl das Umverteilungsvolumen eher gering ist, kommt es zu einer weitgehenden Nivellierung der LFA-relevanten Einnahmen. Die Belastungen, insbesondere auch im Bereich der Sozialausgaben, sind jedoch heterogen zwischen den Ländern verteilt.

Eine Betrachtung der kommunalen Finanzierungs-salden deutet darauf hin, dass es nicht allen Kommunen gleichermaßen gelingt, einen ausgeglichenen Haushalt aufzustellen. Eine Umverteilung von Finanzierungslasten zwischen den föderalen Ebenen, wie von Eichel, Fink und Tiemann (2013) vorgeschlagen, könnte daher zu einer Verringerung dieser regionalen Disparitäten beitragen. Ob und unter welchen Bedingungen dies tatsächlich gelingt, wird im Folgenden untersucht.

3. Berechnung der Auswirkungen des Entlastungsansatzes für Bund und Länder

Der Vorschlag von Eichel, Fink und Tiemann (2013) zur Neuordnung des Finanzausgleichs sieht vor, dass der Bund einen Teil der Sozialausgaben von den Kommunen übernimmt. In Abschnitt 3.1 wird zunächst dargestellt, wie hoch die jeweilige Entlastung in einem Minimal- und einem Maximalkonzept für die Kommunen in den einzelnen Ländern ausfallen würde. Abschnitt 3.2 widmet sich der Frage, wie eine solche Entlastung gegenfinanziert werden könnte.

Die Berechnung der Umverteilungswirkungen auf Bund, Länder und Gemeinden durch die Umsetzung des Vorschlags erfolgt dann in zwei Schritten. Zuerst werden die Umverteilungseffekte auf Bund und Länder untersucht (Abschnitt 3.3). Das Szenario mit einer teilweisen Finanzierung aus Bundesmitteln (Umverteilung des Umsatzsteueraufkommens) ergibt dabei eine Situation, in der alle Länder unabhängig von der Höhe der übernommenen Sozialausgaben per saldo eine Verbesserung der Einnahmesituation verzeichnen können. Die Verteilung dieser Zugewinne auf Land und Kommunen wird in Kapitel 4 dargestellt.

3.1 Minimal- und Maximalkonzept

Das Entlastungskonzept von Eichel, Fink und Tiemann (2013) sieht die Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund vor, wobei zwei Varianten vorgeschlagen werden, 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. Kapitel, SGB XII) sowie die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und in sonstigen Lebenslagen (8. und 9. Kapitel, SGB XII). Tabelle 4 stellt die potenziellen Entlastungsbeiträge der Kommunen anhand ihrer tatsächlichen Ausgaben im Jahr 2011 dar.

Tabelle 4:

Sozialausgaben im Minimal- und Maximalkonzept im Jahr 2011 (kommunaler Ausgabenanteil)

		BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH	BE	HB	HH	Länder
Sozialausgaben (Minimalkonz.)	Mio. €	982	1.100	420	931	320	1.238	3.317	398	162	628	424	470	283	1.229	198	479	12.580
	€ je Ew.	93	88	171	155	199	159	189	100	162	155	186	168	130	370	304	279	157
Sozialausgaben (Maximalkonz.)	Mio. €	2.761	3.719	828	2.365	628	3.201	7.981	1.305	416	1.108	853	1.215	667	2.339	436	1.084	30.906
	€ je Ew.	263	299	338	395	391	412	455	327	417	273	375	433	306	703	668	631	385

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

Die Sozialausgaben im Jahr 2011 betragen im Minimalkonzept rund 12,6 Milliarden Euro, im Maximalkonzept waren es rund 30,9 Milliarden Euro, wobei Bayern und Baden-Württemberg jeweils sehr niedrige Ausgaben je Einwohner aufwiesen, Berlin, Bremen und Hamburg jeweils die höchsten.

3.2 Finanzierungsszenarien

Die Gegenfinanzierungsbedarfe für das Minimal- und das Maximalkonzept betragen 12,6 Milliarden Euro bzw. 30,9 Milliarden Euro. Es wurden daher drei Finanzierungsvarianten untersucht, die sich hinsichtlich der Herkunft der Mittel unterscheiden.

Szenario 1: Vollständige Finanzierung aus Bundesmitteln (Sz1)

In Sz1 trägt der Bund allein die Kosten. Diese müssten zum Beispiel über Einnahmeerhöhungen oder Einsparungen im Haushalt gegenfinanziert werden. Für Einnahmeerhöhungen stehen dem Bund verschiedene Abgaben zur Verfügung. So würde die Erhöhung des Normal-Umsatzsteuersatzes um einen Prozentpunkt ein zusätzliches Einkommen von 7,4 Milliarden Euro generieren, die Abschaffung aller Umsatzsteuerermäßigungen (außer Nahrungsmittel) 21,5 Milliarden Euro, eine Erhöhung aller Grenzsteuersätze bei der Einkommensteuer um einen Prozentpunkt circa 7 Milliarden Euro und die Anhebung des Solidaritätszuschlags⁵ (dessen Einkommen im Jahr 2011

rund 12,8 Milliarden Euro betrug) um einen Prozentpunkt circa 2,3 Milliarden Euro (Bardt et al. 2012, eigene Berechnungen).

Jegliche Mehreinnahmen werden direkt dem Bund zugerechnet, bevor sie den Länderfinanzausgleich durchlaufen. Somit werden unerwünschte Verteilungswirkungen, die nachträglich bedarfsgerecht korrigiert werden müssten, vermieden. Für eine solche Zurechnung müsste im Falle der Einkommensteuer jedoch das Grundgesetz geändert werden (Art. 106 Abs. 3 GG).

Szenario 2: Aufkommensneutrale Finanzierung (Sz2)

Den Ländern werden Mittel in Höhe der Sozialausgaben (30,9 Milliarden bzw. 12,6 Milliarden Euro) und in Höhe der erhöhten Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (< 50 Millionen Euro) bei der Verteilung der Umsatzsteuer gekürzt und diese dem Bund zugeschlagen. Dieses Vorgehen ist in Art. 106 Abs. 4 GG bei einer wesentlichen Veränderung des Verhältnisses von Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder vorgesehen. Sz2 kommt ohne Steuererhöhungen oder Haushaltskürzungen beim Bund aus.

Szenario 3: Teilweise Finanzierung aus Bundesmitteln (Sz3)

Der Bund stellt 10 Milliarden Euro bereit (Gegenfinanzierung wie in Sz1), der Rest wird wie bei Sz2 aufkommensneutral umverteilt.

5 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]).

3.3 Berechnung der Umverteilungswirkungen auf Bund und Länder

Bevor die Umverteilungseffekte des Reformvorschlags von Eichel, Fink und Tiemann (2013) auf Grundlage des gegenwärtigen LFA ermittelt werden können, muss sichergestellt werden, dass keine weiteren Eingriffe in das System des LFA notwendig sind, um weiterhin die bisherige Verteilungswirkung zu erzielen. Hierbei kämen potenziell Eingriffe infolge der Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund, also veränderter Bedarfe, sowie Anpassungen durch die Finanzierungserfordernisse infrage. Die notwendigen Veränderungen des Länderfinanzausgleichs durch die Gegenfinanzierung beschränken sich, wie in Abschnitt 3.2 dargelegt, auf eine Anpassung des Umsatzsteueraufkommens in den Finanzierungsszenarien Sz2 und Sz3. Die Bedarfe der Länder werden im Länderfinanzausgleich nur an einer Stelle abgebildet: anhand der abstrakten Mehrbedarfe bei der Einwohnergewichtung. In Abschnitt 3.3.1 wird daher zunächst untersucht, inwieweit Anpassungen im Regelwerk des bundesstaatlichen Finanzausgleichs bei der Einwohnergewichtung unmittelbar aus der Übernahme der kommunalen Sozialausgaben durch den Bund folgen. Danach werden in Abschnitt 3.3.2 die Umverteilungswirkungen auf Bund und Länder dargestellt.

3.3.1 Abschätzung der abstrakten Mehrbedarfe

Der aktive Länderfinanzausgleich dient dem Ausgleich von (steuerseitigen) Einnahmeunterschieden. Finanzbedarfe werden im Länderfinanzausgleich lediglich an einer Stelle abgebildet: Zur Beurteilung des Finanzbedarfs hat sich als geeigneter Maßstab die Einwohnerzahl bewährt. Dieser Vergleichsmaßstab kann jedoch modifiziert werden, wenn strukturelle Besonderheiten der Länder und Gemeinden einen abstrakten Mehrbedarf begründen (BVerfGE 86, 148 [239]).⁶

Damit abstrakte Mehrbedarfe nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausgeglichen werden dürfen, müssen eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt sein (siehe Eltges et al. 2001). Die Mehrbedarfe müssen objektiv sein und in Aufgabenbereichen anfallen, die allen Ländern gleichermaßen vorgegeben sind. Darüber hinaus müssen sie finanziell erheblich sein und alle Länder – wenn auch in unterschiedlicher Intensität – betreffen. Im Ergebnis werden die Einwohnerzahlen der Stadtstaaten im LFA mit 135 Prozent gewichtet, die aller anderen Länder mit 100 Prozent.⁷ Als Indikator für die Belastung durch Sozialausgaben kommt daher tatsächlich nur die Einwohnergewichtung auf Basis abstrakter Mehrbedarfe in Betracht.

Die abstrakten Mehrbedarfe der Länder wurden im Rahmen eines Prüfauftrages des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfGE 101, 158) durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung in ihrer Höhe quantifiziert (siehe Eltges et al. 2001). Auf der Grundlage dieses Gutachtens werden zunächst die Auswirkungen des Reformvorschlags auf die abstrakten Mehrbedarfe untersucht. Dazu wurden zwei Berechnungsmethoden verwendet. Zuerst wurden die Berechnungen von Eltges et al. (2001) auf Basis aktualisierter Bedarfsindikatoren wiederholt (vgl. Tabelle 5, Spalten (1) und (2)).⁸ Im zweiten Ansatz wurde zusätzlich anhand aktueller Daten der Finanz- und Bevölkerungsstatistik (vgl. Statistisches Bundesamt 2013c, 2014) der grundlegende Zusammenhang zwischen den Indikatoren und den Ausgaben neu geschätzt. Um die Auswirkungen des Reformvorschlags zu analysieren, wurden hiernach alle Indikatoren, die die Belastung mit Sozialausgaben nach SGB II und XII ausdrücken, aus der Berechnung entfernt und die resultierende Differenz zu den aktuellen Mehrbedarfen in den beiden Berechnungsmethoden ausgewiesen (vgl. Tabelle 5, Spalten (3) und (4) auf Basis von Eltges et al. 2001 sowie Spalten (5) und (6) auf Basis eigener Berechnungen).⁹

⁶ Für eine ausführliche Darstellung des Konzepts der abstrakten Mehrbedarfe siehe Eltges et al. (2001: Kap. 3).

⁷ Die Angabe bezieht sich auf die Einwohnergewichtung auf Landesebene. Die Einwohnerzahlen auf kommunaler Ebene unterscheiden sich dadurch, dass auch Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern sowie Sachsen-Anhalt Mehrbedarfe von zwei bis fünf Prozent zugestanden werden.

⁸ In den Spalten (1) und (2) wird das ermittelte Band für bedarfsgerechte Einwohnergewichtungen für jedes Bundesland angegeben.

⁹ Die Daten der Finanzstatistik, die für eine Neuschätzung des grundlegenden Zusammenhangs von Indikatoren und Ausgaben verwendet wurden, sind 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 durch das Statistische Bundesamt nicht darzustellen.

Tabelle 5:

Auswirkung des Reformvorschlags auf die abstrakten Mehrbedarfe der Länder

Land	Status quo		Entfall der Sozialausgaben (-indikatoren)			
	Einwohnerwertung		Veränderung der Einwohnerwertung (auf Basis von Eltges et al. 2001)		Veränderung der Einwohnerwertung (auf Basis eigener Berechnungen)	
	enge Abgrenzung, untere Grenze (1)	weite Abgrenzung, obere Grenze (2)	enge Abgrenzung, untere Grenze (3)	weite Abgrenzung, obere Grenze (4)	enge Abgrenzung, untere Grenze (5)	weite Abgrenzung, obere Grenze (6)
B	113 %	147 %	-5 %	-11 %	-3 %	-14 %
HH	117 %	147 %	-9 %	-13 %	-5 %	-11 %
HB	117 %	147 %	-10 %	-16 %	-4 %	-13 %
NW	99 %	111 %	1 %	-4 %	0 %	-8 %
SL	98 %	112 %	0 %	-5 %	2 %	-5 %
BW	93 %	100 %	3 %	0 %	4 %	0 %
HE	98 %	109 %	1 %	-3 %	-1 %	-7 %
RP	95 %	105 %	2 %	-4 %	1 %	-3 %
SH	100 %	111 %	0 %	-4 %	0 %	-7 %
BY	92 %	101 %	4 %	1 %	2 %	-2 %
NI	98 %	109 %	0 %	-4 %	0 %	-8 %
SN	94 %	109 %	4 %	-2 %	-7 %	-11 %
TH	93 %	107 %	4 %	-2 %	-7 %	-9 %
ST	98 %	114 %	3 %	-6 %	-10 %	-15 %
BB	97 %	113 %	4 %	-2 %	-8 %	-11 %
MV	99 %	118 %	3 %	-5 %	-9 %	-15 %

Anmerkungen: Einbezug der steuerlichen Gemeindekraft mit 64 %.

Quelle: Eltges et al. (2001), Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Auf Basis der Ergebnisse von Eltges et al. (2001) können die Ergebnisse aus dem Jahr 2001 auch mit aktuellen Daten repliziert werden (vgl. Eltges et al. 2001; Tabelle 5, Spalten (1) und (2)). Ohne Sozialausgaben fallen die Bedarfe der Stadtstaaten deutlich, allerdings weisen die Stadtstaaten nach wie vor höhere Bedarfe auf. Eine erhöhte Einwohnergewichtung der Stadtstaaten scheint somit auch zukünftig sinnvoll.

Die Ergebnisse deuten aber darauf hin, dass eine Einwohnergewichtung von 135 Prozent nach Umsetzung des Vorschlags von Eichel, Fink und Tiemann (2013) geringfügig zu hoch sein könnte. Aufgrund von Einschränkungen in der Methodik sowie der geringen Verlässlichkeit der Daten wird von einer Anpassung des LFA für die Berechnungen abgesehen.¹⁰ Zudem hat eine Umsetzung des Vorschlags nicht unmittelbar eine Anpassung der Regelungen des LFA zur Folge, weshalb eine Anpassung in den Berechnungen spekulativ wäre.

¹⁰ Bei einer Anpassung der Einwohnergewichtung ändern sich die Ergebnisse kaum. Die Stadtstaaten hätten beispielsweise bei einer Gewichtung von lediglich 120 Prozent etwas geringere Einnahmen, die Flächenländer etwas höhere. In Abschnitt 3.4 wird jedoch gezeigt, dass eine Veränderung der Einnahmen des Landes die Verteilungsergebnisse qualitativ wenig beeinflusst.

3.3.2 Umverteilung zwischen Bund und Ländern (Gesamtheit Land und Kommunen)

Wie bereits in Abschnitt 3.3 beschrieben, kann die Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund im LFA lediglich die Einwohnergewichtung verändern. In Anbetracht der Diskussion aus Abschnitt 3.3.1, wonach Änderungen der Einwohnergewichtung nicht zwingend erscheinen, wird für die weiteren Berechnungen die geltende Rechtslage des Jahres 2011 verwendet. Zudem haben auch die Gegenfinanzierungsvarianten über eine Änderung der Verteilung des Umsatzsteueraufkommens hinaus keinen Einfluss auf die Regelungen im LFA (vgl. Abschnitt 3.3).¹¹

Szenario 1

In Sz1 wird das gesamte Steueraufkommen erhöht (oder die sonstigen Ausgaben des Bundes vermindert). Damit ergeben sich jedoch überhaupt keine Umverteilungseffekte für die Länder im LFA (vgl. Tabelle 6 und Tabelle 7).

In den Tabellen sind die Auswirkungen bei der Verteilung der Umsatzsteuer, im Länderfinanzausgleich i. e. S., bei den Allgemeinen BEZ sowie im LFA insgesamt in den oberen vier Zeilen für Bund und Länder dargestellt. Da sich nur das Steueraufkommen des Bundes ändert, gibt es keine Auswirkungen auf die Länder. In den unteren Zeilen sind die Erstattungen für Sozialausgaben im Minimalkonzept (Tabelle 6) und Maximalkonzept (Tabelle 7) für die Länder und Kommunen sowie der resultierende Saldo aus der Erstattung der Sozialausgaben und den Einnahmeveränderungen im LFA wiedergegeben. Dieser Saldo gibt damit den „Gesamtentlastungseffekt“ auf Länderebene (Gesamtheit Land und Kommunen) an. Dieser dient der Beurteilung, ob ein Finanzierungsszenario Mittel derart auf die Länder verteilt, dass Länder mit Kommunen in angespannter Finanzsituation (vgl. Abschnitte 2.2 und 2.3) stärker entlastet werden. In Sz1 wird der Bund im Verhältnis zu den Ländern mit 12,6 Milliarden Euro (156,61 Euro je Ew.) bzw. 30,9 Milliarden Euro

(384,74 Euro je Ew.) belastet. Nicht dargestellt sind die zusätzlichen Einnahmen durch Steuererhöhungen oder Einsparungen in anderen Ressorts, die der Bund generieren könnte. Per saldo ergibt sich für die Länder eine Entlastung in Höhe ihrer jeweiligen Sozialausgaben.

Szenario 2

In Sz2 wird der Länderanteil an der Umsatzsteuer reduziert, der Bundesanteil erhöht. Für den Länderfinanzausgleich hat dies zunächst Auswirkungen auf Ebene der Umsatzsteuerverteilung. Im Jahr 2011 betrug der Länderanteil am USt-Aufkommen rund 83,8 Milliarden Euro. Die Reduzierung dieses Betrags im Maximalkonzept beläuft sich auf rund 30,9 Milliarden Euro, sodass (in allen Szenarien) der verbleibende Länderanteil noch immer über 50 Milliarden Euro beträgt. Für den USt-VA stehen demnach mindestens 12,5 Milliarden Euro zur Verfügung. Im Jahr 2011 betrug der USt-VA etwa 11,0 Milliarden Euro; er ist daher in keinem Szenario von der Umverteilung betroffen. Somit kommt es lediglich zu einer Reduzierung des Anteils am Umsatzsteueraufkommen, welches nach Einwohnern auf die Länder verteilt wird. Entsprechend verlieren alle Länder USt-Einnahmen proportional zu ihrer Einwohnerzahl (vgl. Zeile „USt-Verteilung“ in Tabelle 16 und Tabelle 17 im Anhang). Die Veränderung im LFA i. e. S. ist daher gering, auch die Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen ändern sich nur geringfügig (vgl. Zeilen „Länderfinanzausgleich i. e. S.“ und „Allgemeine BEZ“ in Tabelle 16 und Tabelle 17 im Anhang). Da sich keine Auswirkungen auf das Budget des Bundes ergeben sollen, wird er von den Ländern ebenfalls für die erhöhten Allgemeinen BEZ kompensiert.

Die Veränderungen der Gesamteinnahmen im LFA, welche vorwiegend durch Veränderungen bei der Verteilung der USt entstehen, werden wiederum saldiert mit den Erstattungen für Sozialausgaben. Tabelle 8 stellt die saldierten Budgetveränderungen für Länder und Kommunen im Sz2 dar (vgl. auch letzte Zeile in Tabelle 16 und Tabelle 17 im Anhang).

¹¹ In Sz1 und Sz3 ist auch eine Finanzierung über eine Reduzierung der sonstigen Ausgaben des Bundes möglich. Die Bedarfe des Bundes werden im LFA jedoch nicht berücksichtigt, sodass auch diesbezüglich keine Anpassung notwendig ist.

Tabelle 6:

Umverteilungswirkung auf Bund und Länder (Gesamtheit Land und Kommunen), Sz1, Minimaliskonzept

	BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH	BE	HB	HH	Länder	Bund
USt-Verteilung	Mio. €	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	€ je Ew.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Länderfinanz- ausgleich i. e. S.	Mio. €	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
	€ je Ew.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
Allgemeine BEZ	Mio. €	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	€ je Ew.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gesamteinnahmen LFA	Mio. €	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
	€ je Ew.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
Erstattung Sozial- ausgaben (Minimalik.)	Mio. €	982	1.100	420	931	320	3.317	398	162	628	424	470	283	1.229	198	479	12.580	-12.580
	€ je Ew.	93,43	88,36	171,13	155,32	199,12	189,08	99,79	162,48	154,94	186,30	167,72	129,90	369,54	303,92	278,81	156,61	
Saldo	Mio. €	982	1.100	420	931	320	3.317	398	162	628	424	470	283	1.229	198	479	12.580	-12.580
	€ je Ew.	93,43	88,36	171,13	155,32	199,12	189,08	99,79	162,48	154,94	186,30	167,72	129,90	369,54	303,92	278,81	156,61	-156,61

Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Tabelle 7:

Umverteilungswirkung auf Bund und Länder (Gesamtheit Land und Kommunen), Sz1, Maximaliskonzept

	BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH	BE	HB	HH	Länder	Bund
USt-Verteilung	Mio. €	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	€ je Ew.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Länderfinanz- ausgleich i. e. S.	Mio. €	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
	€ je Ew.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
Allgemeine BEZ	Mio. €	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	€ je Ew.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gesamteinnahmen LFA	Mio. €	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
	€ je Ew.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
Erstattung Sozial- ausgaben (Maximalik.)	Mio. €	2.761	3.719	828	2.365	628	7.981	1.305	416	1.108	853	1.215	667	2.339	436	1.084	30.906	-30.906
	€ je Ew.	262,63	298,84	337,71	394,51	390,57	454,86	327,16	417,23	273,40	374,54	433,41	305,83	703,37	668,29	630,69	384,74	
Saldo	Mio. €	2.761	3.719	828	2.365	628	7.981	1.305	416	1.108	853	1.215	667	2.339	436	1.084	30.906	-30.906
	€ je Ew.	262,63	298,84	337,71	394,51	390,57	454,86	327,16	417,23	273,40	374,54	433,41	305,83	703,37	668,29	630,69	384,74	-384,74

Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Tabelle 8:

Umverteilungswirkung auf Bund und Länder (Gesamtheit Land und Kommunen), Sz2

		BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH	BE	HB	HH
Minimal	Mio. €	-647	-826	46	3	75	50	635	-211	10	11	77	42	-49	556	66	161
	€ je Ew.	-61,52	-66,42	18,78	0,54	46,84	6,39	36,20	-52,89	10,09	2,62	33,99	14,94	-22,40	167,26	101,64	93,67
Maximal	Mio. €	-1.239	-1.010	-90	87	27	283	1.392	-191	43	-408	1	163	-149	687	112	293
	€ je Ew.	-117,88	-81,19	-36,49	14,48	16,57	36,37	79,35	-47,80	42,92	-100,70	0,46	58,16	-68,23	206,52	171,44	170,63

Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Da die Gegenfinanzierung aufkommensneutral ist, sind die Budgets der Ländergesamtheit sowie des Bundes nicht betroffen (vgl. Spalten „Länder“ und „Bund“ in Tabelle 16 und Tabelle 17 im Anhang). Die Umverteilungswirkung verändert lediglich die Mittelverteilung zwischen den Ländern (als Gesamtheit aus Land und Kommunen). Im Minimal- wie im Maximalkonzept werden besonders Bayern, Sachsen und Baden-Württemberg belastet, die geringe Sozialausgaben aufweisen (vgl. Abbildung 4).¹² Es profitieren in beiden Konzepten besonders die Stadtstaaten sowie Nordrhein-Westfalen, die jeweils von hohen Sozialausgaben belastet werden.¹³ Problematisch ist der Fall von Rheinland-Pfalz, das in beiden Konzepten verliert, jedoch bereits einen hohen kommunalen Schuldenstand aufweist. Eine Entlastung der Kommunen durch eine Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund ist hier also nicht zu erwarten. Auch das Nehmerland Sachsen verliert im Maximalkonzept erheblich an Mitteln. Verschuldung und Sozialausgaben sind zwar nicht sehr hoch, aber die kommunale Finanzkraft vergleichsweise niedrig. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die SoBEZ zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft bis zum

Jahr 2019 auslaufen, wäre hier eine deutliche Verschlechterung der Finanzlage der Kommunen zu erwarten.

Szenario 3

In Sz3 kommt es zu einer Mischung der Effekte aus Sz1 und Sz2. Der Bund steuert insgesamt 10 Milliarden Euro aus eigenen Einnahmen bei, der Rest wird aufkommensneutral beim Umsatzsteueraufkommen umverteilt. Der Betrag von 10 Milliarden Euro ergibt sich als niedrigster ganzzahliger Milliardenbetrag, bei dem selbst im Maximalkonzept alle Länder per saldo einen Zugewinn verbuchen können.¹⁴ Der USt-VA ist im Sz3 wiederum nicht betroffen, die Umverteilungswirkungen im LFA und bei den Allgemeinen BEZ sind erneut gering (vgl. Tabelle 9 und Tabelle 10 auf Seite 23). Sz3 ist deshalb interessant, da per Definition alle Länder (Gesamtheit von Land und Kommunen) per saldo profitieren. Ein Vorschlag also, bei dem der Bund bereit ist, 10 Milliarden Euro in die Entlastung der Kommunen zu investieren, könnte sowohl im Minimalkonzept, vor allem aber auch im Maximalkonzept konsensfähig sein. Der Bund müsste in diesem Fall nicht

¹² Diese Länder weisen auch einen niedrigen Verschuldungsstand auf (vgl. Abbildung 3).

¹³ In diesen Ländern ist darüber hinaus auch die Verschuldung hoch (vgl. Abbildung 3).

¹⁴ Jeder Betrag ist letztlich eine Verhandlungssache zwischen Bund und Ländern. Sollten einige zu einem Einnahmeverzicht bereit sein, wäre auch eine geringere Belastung des Bundes denkbar.

die gesamten Sozialausgaben tragen. Die geringste Entlastung je Einwohner verzeichnen in diesem Szenario Bayern und Baden-Württemberg. Eine verhältnismäßig hohe Entlastung je Einwohner zeigt sich bei den Stadtstaaten, danach folgen Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt (Minimalkonzept) bzw. Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Niedersachsen (Maximalkonzept). Besonders im Maximalkonzept scheint demnach eine Verteilung der Mittel auf die Länder erreicht zu werden, die geeignet wäre, die kommunale Haushaltslage bedarfsgerecht zu verbessern. Ob die für die Länder und Kommunen bereitgestellten Mittel tatsächlich zu einer Entlastung von Kommunen mit problematischer Haushaltslage beitragen, wird im nächsten Abschnitt am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen diskutiert.

3.4 Zwischenfazit

Für eine Übernahme der Sozialausgaben muss der Bund eine zusätzliche Finanzierung in Höhe von 12,6 Milliarden Euro (Minimalkonzept) oder 30,9 Milliarden Euro (Maximalkonzept) bereitstellen. Sz3 zeigt eine Möglichkeit auf, wie bei einem Bundesanteil von schon 10 Milliarden Euro eine Situation geschaffen werden kann, in der per saldo alle Länder bessergestellt werden, obwohl der Länderanteil an der Umsatzsteuer deutlich reduziert wird. Dies wird jedoch überkompensiert durch die Einsparungen bei den Sozialausgaben. Steuert der Bund einen Anteil von 10 Milliarden Euro bei, könnte selbst im Maximalkonzept eine Konsensfähigkeit bei der Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund erreicht werden.

Tabelle 9:

Umverteilungswirkung auf Bund und Länder (Gesamtheit Land und Kommunen), Sz3, Minimalkonzept

	BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH	BE	HB	HH	Länder	Bund
USt-Verteilung	Mio. €	-338	-400	-79	-193	-52	-250	-564	-128	-130	-73	-90	-70	-107	-21	-55	-2.584	2.584
	€ je Ew.	-32,17	-32,17	-32,17	-32,17	-32,17	-32,17	-32,17	-32,17	-32,17	-32,17	-32,17	-32,17	-32,17	-32,17	-32,17	-32,17	-32,17
Länderfinanz- ausgleich i. e. S.	Mio. €	4	5	2	3	1	3	7	2	4	2	1	2	-23	-5	-10		
	€ je Ew.	0,38	0,42	0,87	0,42	0,93	0,41	0,38	0,56	0,90	0,91	0,47	0,91	-6,98	-6,98	-5,59		
Allgemeine BEZ	Mio. €	0	0	0	0	0	3	8	1	0	0	1	0	-8	-2	0	4	-4
	€ je Ew.	0,00	0,00	0,05	0,00	0,00	0,41	0,43	0,29	0,03	0,02	0,36	0,02	-2,33	-2,33	0,00	0,05	0,05
Gesamteinnahmen LFA	Mio. €	-334	-395	-77	-190	-50	-244	-550	-125	-127	-71	-88	-68	-138	-27	-65		
	€ je Ew.	-31,79	-31,75	-31,25	-31,75	-31,24	-31,35	-31,36	-31,32	-31,24	-31,24	-31,34	-31,24	-41,49	-41,49	-37,76		
Erstattung Sozial- ausgaben (Minimalk.)	Mio. €	982	1.100	420	931	320	1.238	3.317	398	628	424	470	283	1.229	198	479	12.580	-12.580
	€ je Ew.	93,43	88,36	171,13	155,32	199,12	159,24	189,08	99,79	162,48	186,30	167,72	129,90	369,54	303,92	278,81	156,61	156,61
Saldo	Mio. €	648	704	343	741	270	994	2.767	273	131	353	382	215	1.091	171	414	10.000	-10.000
	€ je Ew.	61,64	56,61	139,88	123,57	167,89	127,89	157,72	68,47	131,22	155,06	136,38	98,66	328,05	262,43	241,05	124,49	124,49

Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Tabelle 10:

Umverteilungswirkung auf Bund und Länder (Gesamtheit Land und Kommunen), Sz3, Maximalkonzept

	BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH	BE	HB	HH	Länder	Bund
USt-Verteilung	Mio. €	-2.740	-3.243	-639	-1.562	-419	-2.026	-4.572	-1.040	-1.057	-593	-730	-569	-867	-170	-448	-20.935	20.935
	€ je Ew.	-260,61	-260,61	-260,61	-260,61	-260,61	-260,61	-260,61	-260,61	-260,61	-260,61	-260,61	-260,61	-260,61	-260,61	-260,61	-260,61	-260,61
Länderfinanz- ausgleich i. e. S.	Mio. €	33	43	17	21	12	27	55	19	30	17	11	16	-188	-37	-83		
	€ je Ew.	3,17	3,47	7,07	3,48	7,66	3,42	3,15	4,71	6,77	7,44	3,90	7,48	-56,58	-56,58	-48,58		
Allgemeine BEZ	Mio. €	0	0	1	0	0	25	60	9	1	0	8	0	-63	-12	0	30	-30
	€ je Ew.	0,00	0,00	0,40	0,00	-0,06	3,23	3,43	2,22	0,63	0,16	2,86	0,08	-18,91	-18,91	0,00	0,37	0,37
Gesamteinnahmen LFA	Mio. €	-2.706	-3.200	-621	-1.541	-407	-1.974	-4.457	-1.012	-1.026	-576	-711	-552	-1.118	-219	-531		
	€ je Ew.	-257,44	-257,14	-253,15	-257,14	-253,02	-253,97	-254,03	-253,68	-253,22	-253,06	-253,86	-253,05	-336,10	-336,10	-309,20		
Erstattung Sozial- ausgaben (Maximalk.)	Mio. €	2.761	3.719	828	2.365	628	3.201	7.981	1.305	416	853	1.215	667	2.339	436	1.084	30.906	-30.906
	€ je Ew.	262,63	298,84	337,71	394,51	390,57	411,79	454,86	327,16	417,23	374,54	433,41	305,83	703,37	668,29	630,69	384,74	384,74
Saldo	Mio. €	55	519	207	823	221	1.227	3.524	293	164	82	503	115	1.222	217	552	10.000	-10.000
	€ je Ew.	5,19	41,70	84,56	137,37	137,56	157,82	200,83	73,49	164,01	20,32	179,55	52,78	367,27	332,18	321,49	124,50	124,50

Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

4. Umverteilung zwischen Land und Kommunen

Der Vorschlag von Eichel, Fink und Tiemann (2013) sieht eine Übernahme der kommunalen Sozialausgaben durch den Bund vor, um regionale Disparitäten zu vermindern und kommunale Investitionen anzuregen. Selbst wenn alle Bundesländer 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 Umsatzsteuerverteilung teils erhebliche Einbußen hinnehmen müssten, eine Gegenfinanzierung in Form reduzierter Zuweisungen an die kommunale Ebene vornehmen. Nur so würden die Länderhaushalte nicht über Gebühr belastet.

In Abschnitt 4.1 wird diese Umverteilung detailliert am Beispiel Nordrhein-Westfalens berechnet und diskutiert. Das Land Nordrhein-Westfalen ist nicht nur das einwohnerstärkste Bundesland Deutschlands, seine Kommunen sind in Summe auch überdurchschnittlich hoch mit Sozialausgaben belastet (vgl. Abschnitt 2.3). Zudem ist der kommunale Finanzierungssaldo langfristig negativ (vgl. Abschnitt 2.3) und die Finanzlage der Gemeinden sehr heterogen.¹⁵ Effekte, die sich aus der Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund ergeben, dürften demnach für Nordrhein-Westfalen sehr deutlich ausfallen. In Abschnitt 4.2 wird am Beispiel des einwohnerstärksten Geberlandes, Bayern, die Übertragbarkeit der in 4.1 gefundenen Ergebnisse diskutiert.

4.1 Die Umverteilungswirkungen am Beispiel Nordrhein-Westfalens

Bevor die Umverteilungswirkung sowie die Szenarien, anhand derer die Entlastungen berechnet werden, genauer vorgestellt werden, soll in Abschnitt 4.1.1 der kommunale Finanzausgleich kurz beschrieben werden.¹⁶ Darauf folgt eine Darstellung der Annahmen, welche für die Berechnungen verwendet wurden (Abschnitt 4.1.2). Abschnitt 4.1.3 widmet sich dann einerseits der Frage, welche Verteilungen zusätzlicher Mittel zwischen Land und Kommunen denkbar wären, und andererseits, wie sich dies auf die einzelnen Kommunen im Land auswirkt. Abschließend wird noch auf die Robustheit der Ergebnisse eingegangen (Abschnitt 4.1.4).

4.1.1 Grundstruktur des kommunalen Finanzausgleichs in NRW im Jahr 2011

Der kommunale Finanzausgleich im Land Nordrhein-Westfalen hat zum Ziel, die Gemeinden und Gemeindeverbände in die Lage zu versetzen, die ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen (§ 1 Abs. 2 des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2011; Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 – GFG 2011).¹⁷ Da sie die Kosten ihrer und der ihnen übertragenen Aufgaben selbst tragen, erhalten sie in Ergänzung ihrer Einnahmen Zuweisungen vom Land (§ 1 Abs. 1, 2 GFG 2011).

15 Die Notwendigkeit zur Unterstützung von Kommunen in prekärer Haushaltslage wurde auch in Nordrhein-Westfalen erkannt. Ende 2011 wurde der Stärkungspakt Städtefinanzen beschlossen, der Finanzmittel für die Konsolidierung überschuldeter oder von Überschuldung bedrohter Gemeinden bereitstellt. Diese Gemeinden verpflichten sich im Gegenzug dazu, einen Sparkurs einzuschlagen.

16 Da die Daten für die Sozialausgaben nur bis zum Jahr 2011 vollständig vorliegen, basieren alle Berechnungen auf dem Rechtsstand des Jahres 2011.

17 Nicht alle Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs in NRW werden im Text dargestellt.

Das Land beteiligt die Kommunen damit an den Steuereinnahmen des Landes, wobei diese auch die (erhaltenen) Zahlungen im LFA umfassen. Von den Steuereinnahmen aus den Gemeinschaftssteuern (wie USt, ESt) sowie Zahlungen im LFA i. e. S. und Allgemeinen BEZ stehen den Kommunen 23 Prozent zu. Das Steueraufkommen wird dabei noch verschiedentlich korrigiert, zum Beispiel um Änderungen bei Familienleistungsausgleich (§ 2 Abs.2 GFG 2011). Die den Kommunen zur Verfügung stehende Finanzausgleichsmasse (FAM; 7,9 Milliarden Euro) wird aufgeteilt in allgemeine Deckungsmittel, die sogenannten Schlüsselzuweisungen (SLZ; 6,7 Milliarden Euro) sowie Schul-, Sport- und Investitionspauschalen (600 Millionen Euro, 50 Millionen Euro, 521 Millionen Euro). Die SLZ entsprechen rund 85 Prozent der FAM, während die Schul- und Sportpauschale zuletzt nominal fixiert waren. Der Betrag für die Investitionspauschale ergibt sich residual.

Die SLZ werden für Gemeinden (im Folgenden verstanden als Summe von kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten) (5,3 Milliarden Euro), Kreise (0,8 Milliarden Euro) und Landschaftsverbände (0,7 Milliarden Euro) bereitge-

stellt. Die SLZ für die Gemeinden werden verteilt, indem die Steuerkraft der Gemeinden mit einer Bedarfsmesszahl, welche die kommunalen Bedarfe in pauschaler Form abbildet, verglichen wird. Die Steuerkraftmesszahl ist eine um unterschiedliche Hebesätze bereinigte Maßzahl aus dem Aufkommen der Grundsteuern A und B sowie der Gewerbesteuer und dem Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern. Die Bedarfsmesszahl besteht aus dem Gesamtansatz (GA) multipliziert mit dem Grundbetrag (GB). Es werden die Gesamtansätze aller Gemeinden in NRW mit dem einheitlichen Grundbetrag multipliziert, sodass bei einem Ausgleich des positiven Unterschiedsbetrags von Bedarfen und Steuerkraft von 90 Prozent die SLZ genau aufgebraucht werden. Der Gesamtansatz beinhaltet Indikatoren zur Größe der Gemeinde (Hauptansatz; HA), zur Schülerzahl in der Gemeinde (Schüleransatz, SchA), zur Zentralitätsfunktion (abgebildet über die Zahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter; Zentralitätsansatz, ZA) und zu den Soziallasten (abgebildet über die Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II; Soziallastenansatz, SozA).

Abbildung 5:

Berechnung der Schlüsselzuweisungen am Beispiel Düsseldorf¹⁸

- Die Steuerkraft Düsseldorfs im KFA beträgt rund 1,1 Milliarden Euro.
 - Der Gesamtansatz beträgt rund 1.318.400. Er setzt sich zusammen aus dem:
 - HA: Einwohnerzahl (586.000) x Einwohnengewichtung (148,5 Prozent) = 870.000
 - SchA: Schülerzahl gewichtet nach Schulform = 68.000
 - ZA: 360.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte x 0,15 = 54.000
 - SozA: 34.000 Bedarfsgemeinschaften SGB II x 9,6 = 326.400
 - Bedarfsmesszahl = GA x GB. Sei der GB beispielsweise 1.000 Euro, so wären Düsseldorfs Bedarfe $1.318.400 \times 1.000 = 1,3184$ Milliarden Euro.
 - Unterschiedsbetrag: $1,3184$ Milliarden Euro – $1,1$ Milliarden Euro = $218,4$ Millionen Euro
 - Davon werden 90 Prozent ausgeglichen: $SLZ = 0,9 \times 218,4$ Millionen Euro = $196,56$ Millionen Euro.
- Düsseldorf erhielte bei einem Grundbetrag von 1.000 Euro Schlüsselzuweisungen in Höhe von knapp 200 Millionen Euro. Nun stehen für die SLZ der Gemeinden nur 5,3 Milliarden Euro zur Verfügung. Es muss ein GB gefunden werden, sodass die Summe der SLZ für alle Gemeinden diesem Wert entspricht. In NRW lag dieser GB im Jahr 2011 bei rund 657 Euro.
- Düsseldorf: Bedarf = $1.318.000 \times 657 = 866,2$ Millionen Euro. Die Bedarfe übersteigen die Steuerkraft nicht, Düsseldorf erhält keine Schlüsselzuweisungen.

18 Werte gerundet.

Für die Kreise und Landschaftsverbände bestimmen sich die SLZ ähnlich. Für die Kreise werden als Umlagekraftmesszahl die SLZ und die Steuerkraft der kreisangehörigen Gemeinden herangezogen. Der Gesamtansatz wird aus der Einwohnerzahl (HA) und der Schülerzahl (SchA) gebildet und mit einem einheitlichen GB multipliziert, sodass bei einem vollständigen Ausgleich der positiven Unterschiedsbeträge aus Bedarfen und Umlagekraft die SLZ genau aufgebraucht werden. Für die Landschaftsverbände wird der GA nur aus dem HA gebildet, die Umlagekraft umfasst die SLZ der angehörigen Gemeinden und Kreise sowie die Steuerkraft der angehörigen Gemeinden. Der restliche Ausgleichsmechanismus gleicht dem bei den Kreisen.

Die Schul- und Sportpauschale wird nach Schüler- bzw. Einwohnerzahl verteilt. Die Investitionspauschale wird nach Einwohnerzahlen (teils bestimmter Bevölkerungsgruppen) und Fläche verteilt.

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

4.1.2 Simulation des kommunalen Finanzausgleichs in NRW

Für die Gemeinden liegen die notwendigen Daten zur Steuerkraft sowie zu den einzelnen Bedarfsansätzen vor. Aus diesen kann unmittelbar der GB bestimmt werden, aus dem sich wiederum die Verteilung der Schlüsselzuweisungen ergibt.

Die SLZ sowie die Steuerkraft der Gemeinden bilden dann die Umlagegrundlagen für die Kreise. Daraus und aus den Bedarfsansätzen lassen sich unmittelbar die SLZ der Kreise bestimmen. Gleiches gilt für die Landschaftsverbände.

Änderungen bei den SLZ der Gemeinden führen direkt zu Änderungen der SLZ der Kreise, und damit deren Gesamteinnahmen. Die Kreise erheben jedoch zur Deckung ihrer Ausgaben eine Kreisumlage von den angehörigen Gemeinden. Es wird im Folgenden angenommen, dass diese Kreisumlage so angepasst wird, dass das Budget der Kreise wieder das ursprüngliche Niveau erreicht. Gleiches gilt für den Fall einer Senkung der Ausgaben der Kreise. Die Kreise (wie auch die kreisfreien Städte) tragen einen Großteil der Sozialausgaben, weshalb eine Übernahme dieses Postens durch den Bund unmittelbar das Budget der Kreise (und kreisfreien Städte) entlastet. Hier gilt nun die Annahme, dass die Kreise diese Entlastung in voller Höhe an ihre Gemeinden weitergeben, indem sie die Kreisumlage senken. Zusammengefasst heißt das, dass das um Sozialausgaben bereinigte Budget der Kreise in allen Szenarien unverändert bleiben soll.¹⁹ Gleiches gilt auch für die Landschaftsverbände. Dabei ist zu berücksichtigen, dass durch den Steuerverbund die FAM sowie die SLZ, die den Kreisen und Landschaftsverbänden zur Verfügung stehen, sinken können. Auch die Mittel, die für die Investitionspauschale zur Verfügung stehen, können rückläufig sein. Diese Veränderungen werden von den Kreisen ebenfalls auf die Gemeinden überwältzt, wobei nur die allgemeine Kreisumlage angepasst wird, nicht jedoch die differenzierte Kreisumlage. Letztere deckt Schulkosten und Jugendhilfeausgaben ab, sofern diese Aufgaben an den Kreis übertragen wurden.

¹⁹ Diese Annahme könnte durchaus hinterfragt werden, da auch die Kreise Investitionen tätigen und diese gegebenenfalls ausdehnen. Würde man jedoch bei der Simulation des KFA einen Teil einer möglichen Entlastung bei den Kreisen belassen, wäre die resultierende Verteilungswirkung nicht mehr sinnvoll darstellbar. Es werden daher zunächst alle Erträge oder Belastungen den Gemeinden zugerechnet, die bei einer ausreichenden Entlastung einen Teil der Erträge an die Kreise weiterreichen könnten. Dies gilt für das Verhältnis von Kreisen bzw. kreisfreien Städten und Landschaftsverbänden analog.

Die Effekte für die Landschaftsverbände belaufen sich damit auf:

- (a) Veränderungen bei den SLZ;
- (b) Veränderungen bei ihren Investitionspauschalen;
- (c) Veränderungen bei der Landschaftsumlage, die sie von den verbandsangehörigen Kreisen und kreisfreien Städten erheben;
- (d) den Entfall der Sozialausgaben.

Für die Kreise umfassen die Effekte:

- (a) Veränderungen bei den SLZ;
- (b) Veränderungen bei ihren Investitionspauschalen;
- (c) Veränderungen bei der Landschaftsumlage;
- (d) Veränderungen bei der Kreisumlage, die sie von den kreisangehörigen Gemeinden erheben;
- (e) den Entfall der Sozialausgaben.

Die Effekte für die Gemeinden schließlich umfassen:

- (a) Veränderungen bei den SLZ;
- (b) Veränderungen bei ihren Investitionspauschalen; die Schul- und Sportpauschale verändert sich nicht;

für die kreisangehörigen Gemeinden:

- (c) Veränderungen bei der Kreisumlage;

für die kreisfreien Städte:

- (d) Veränderungen bei der Landschaftsumlage;
- (e) den Entfall der Sozialausgaben.

In allen Szenarien werden Sozialausgaben durch den Bund übernommen. Da die Bedarfsansätze im KFA tatsächliche Bedarfe abbilden sollen, stellt sich die Frage, ob nach einer solchen Übernahme der Sozialausgaben eine (vollständige) Beibehaltung des Soziallastenansatzes angemessen ist. Die Sozialausgaben umfassen zwar nicht nur Transferzahlungen nach SGB II und XII, dennoch würde bei einer Entlastung von 3,3 Milliarden Euro (Minimalkonzept) bzw. 8,0 Milliarden Euro (Maximalkonzept) eine erhebliche Belastung durch Sozialausgaben entfallen. Es werden daher Szenarien ohne und mit Soziallastenansatz berechnet.²⁰

4.1.3 Entlastung der Kommunen

Für die drei Finanzierungsszenarien Sz1, Sz2, Sz3 werden jeweils verschiedene Varianten berechnet, welche sich in der Art, wie das Land die Zuweisungen im LFA mindert, und damit einen Teil der Entlastung auf die Kommunen abschöpft, unterscheiden. Damit werden verschiedene Anpassungsreaktionen der Länder und deren Einfluss auf die Verteilungsergebnisse untersucht. Tabelle 11 stellt die verschiedenen Szenarien dar.

Es werden zwei Szenarien untersucht, die den Soziallastenansatz noch enthalten, Sz0 und Sz3f. Sz0 ist sonst identisch zu Sz1a und stellt damit das Referenzszenario dar. Es wird damit untersucht, welche Entlastung bei den Kommunen auftreten würde, wenn die Sozialausgaben vollständig vom Bund finanziert werden (d.h. es gibt keine Finanzierungswirkungen) und keine Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich vorgenommen würden. Die Szenarien 1a bis 1c umfassen den Fall, wenn der Bund die Übernahme der Sozialausgaben vollständig selbst finanziert und der Soziallastenansatz entfällt. In Sz1a stehen zunächst alle Entlastungen den Kommunen zu, in Sz1b vereinnahmt das Land einen erheblichen Teil der Entlastung, indem es die FAM um die Höhe der SLZ kürzt. In Sz1c wird der Fall untersucht, wie sich die Verteilungswirkung ändert, wenn die Kreise und Landschaftsverbände keine SLZ mehr erhalten, sondern diese den Gemeinden zugeteilt werden. Die Gemeinden profitieren damit von einer zusätzlichen Erhöhung der SLZ, und weniger durch eine Absenkung der Kreisumlagesätze.

Die Sz2a bis Sz2c stellen den Fall dar, in dem aufkommensneutral finanziert wird, der SozA jedoch entfällt. In Sz2a werden wiederum die Kommunen vollständig entlastet, das Land reduziert die FAM jedoch nicht (außer über die Automatismen im KFA). In Sz2b wird der Fall untersucht, in dem das Land die FAM soweit senkt, dass seine Einbußen im LFA kompensiert sind, während in Sz3 das Land sogar den gesamten Gewinn abschöpft, wofür eine Landesumlage eingeführt werden müsste.

²⁰ Eine detaillierte Diskussion zur weiteren Rechtfertigung des Soziallastenansatzes findet sich in Kapitel 5.

Tabelle 11:

Übersicht über die Szenarien: Verteilung der Entlastung auf Land und Kommunen

Sz	Finanzierung	SozA	Verteilung der Entlastung auf Land und Kommunen
0		ja	Entlastung verbleibt zu 100 % bei Kommunen
1a	Vollständige Finanzierung aus Bundesmitteln	nein	Entlastung verbleibt zu 100 % bei Kommunen
1b		nein	Entlastung z. T. bei Kommunen, Land bekommt 6,7 Mrd. Euro
1c		nein	Entlastung zu 100 % bei Kommunen; dazu alle SLZ zu Gemeinden
2a		nein	Entlastung verbleibt bei Kommunen, aber FAM sinkt
2b	Vollst. Finanzierung aus Landesmitteln (aufkommensneutral)	nein	Land holt sich alle Einnahmeeinbußen zurück, Rest zu Kommunen
2c		nein	Entlastung 100 % zum Land: Landesumlage, Ausgleichssatz 50 %
3a	Teilweise Finanzierung aus Bundesmitteln: 10 Mrd. Euro, Rest Länder wie in Sz2	nein	Entlastung verbleibt bei Kommunen, aber FAM sinkt
3b		nein	Land holt sich alle Einnahmeeinbußen zurück, Rest zu Kommunen
3c		nein	Entlastung z. T. bei Kommunen, Land bekommt 6,5/5,8 Mrd. Euro
3d		nein	Entlastung 100 % zum Land: Landesumlage, Ausgleichssatz 50 %
3e		nein	Gewinn per saldo: 50 % Kommunen, 50 % Land, sonst wie 3b
3f		ja	Gewinn per saldo: 50 % Kommunen, 50 % Land, sonst wie 3b

Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Die Sz3a bis Sz3f basieren auf der teilweisen Finanzierung aus Bundesmitteln, die als plausibelste Option erscheint. Sz3a stellt den Fall dar, in dem das Land den Kommunen alle Gewinne überlässt. In Sz3b reduziert das Land die FAM um den Betrag, den es im LFA einbüßt, in Sz3c um den Betrag der SLZ, und in Sz3d schöpft es alle Gewinne ab. In Sz3e werden die Gewinne hälftig geteilt, was ein realistisches Szenario darstellt. Sz3f entspricht Szenario Sz3e, jedoch unter Beibehaltung des Soziallastenansatzes.

Tabelle 12 stellt die Auswirkung der Entlastung für das Minimalkonzept, Tabelle 13 für das Maximalkonzept dar. Dazu werden die Verluste im LFA für das Land, die saldierten Gewinne für Land und Kommunen, die sich ergebende Finanzausgleichsmasse und Schlüsselzuweisungen sowie den auf Land und Kommunen entfallenden Anteil des Gewinns wiedergegeben.

Tabelle 12:

**Auswirkungen und Verteilung der Gewinne aus der Umverteilung, Minimalkonzept
(Entlastung bei den Sozialausgaben: 3.317 Mio. Euro; in Mio. Euro)**

Szenarien	Verlust im LFA	Gemeinsamer Gewinn	FAM	SLZ	Gewinn Land	Gewinn Kommunen
0	0	3.317	7.922	6.722	0	3.317
1a	0	3.317	7.922	6.722	0	3.317
1b	0	3.317	7.922	6.722	2.059	1.259
1c	0	3.317	7.922	6.722	0	3.317
2a	-2.682	635	7.220	6.127	-1.981	2.616
2b	-2.682	635	7.220	6.127	0	635
2c	-2.682	635	7.220	6.127	635	0
3a	-550	2.767	7.715	6.547	-344	3.111
3b	-550	2.767	7.715	6.547	0	2.767
3c	-550	2.767	7.715	6.547	1.509	1.259
3d	-550	2.767	7.715	6.547	2.767	0
3e	-550	2.767	7.715	6.547	1.384	1.384
3f	-550	2.767	7.715	6.547	1.384	1.384

Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Tabelle 13:

**Auswirkungen und Verteilung der Gewinne aus der Umverteilung, Maximalkonzept
(Entlastung bei den Sozialausgaben: 7.981 Mio. Euro; in Mio. Euro)**

Szenarien	Verlust im LFA	Gemeinsamer Gewinn	FAM	SLZ	Gewinn Land	Gewinn Kommunen
0	0	7.981	7.922	6.722	0	7.981
1a	0	7.981	7.922	6.722	0	7.981
1b	0	7.981	7.922	6.722	6.722	1.259
1c	0	7.981	7.922	6.722	0	7.981
2a	-6.588	1.392	6.348	5.386	-5.015	6.407
2b	-6.588	1.392	6.348	5.386	0	1.392
2c	-6.588	1.392	6.348	5.386	1.392	0
3a	-4.457	3.524	6.842	5.806	-3.378	6.901
3b	-4.457	3.524	6.842	5.806	0	3.524
3c	-4.457	3.524	6.842	5.806	2.428	1.095
3d	-4.457	3.524	6.842	5.806	3.524	0
3e	-4.457	3.524	6.842	5.806	1.762	1.762
3f	-4.457	3.524	6.842	5.806	1.762	1.762

Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Szenarien, in denen das Land Verluste erleidet, obwohl Land und Kommunen gemeinsam gewinnen, dürften eher unrealistisch sein. Die Sz2a und Sz3a dienen jedoch als Referenz für die jeweils folgenden Szenarien und werden daher mit untersucht.

Um die Frage zu beantworten, ob Gemeinden abhängig von ihrer Haushaltslage (die z. B. durch Sozialausgaben oder eine niedrige Steuerkraft determiniert ist) durch die Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund angemessen bessergestellt werden, also Gemeinden in Haushaltsnotlagen stärker profitieren, wird zunächst die Entlastung je Einwohner für jede Kommune einzeln nach den obigen Vorschriften berechnet. Zur Beurteilung der Haushaltslage der Kommunen in NRW wird die Klassifizierung des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen auf Basis der Gemeindeordnung (GO) übernommen. 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. Die Eingruppierung der Kommunen erfolgt anhand ihres tatsächlichen Status im Jahr 2011.

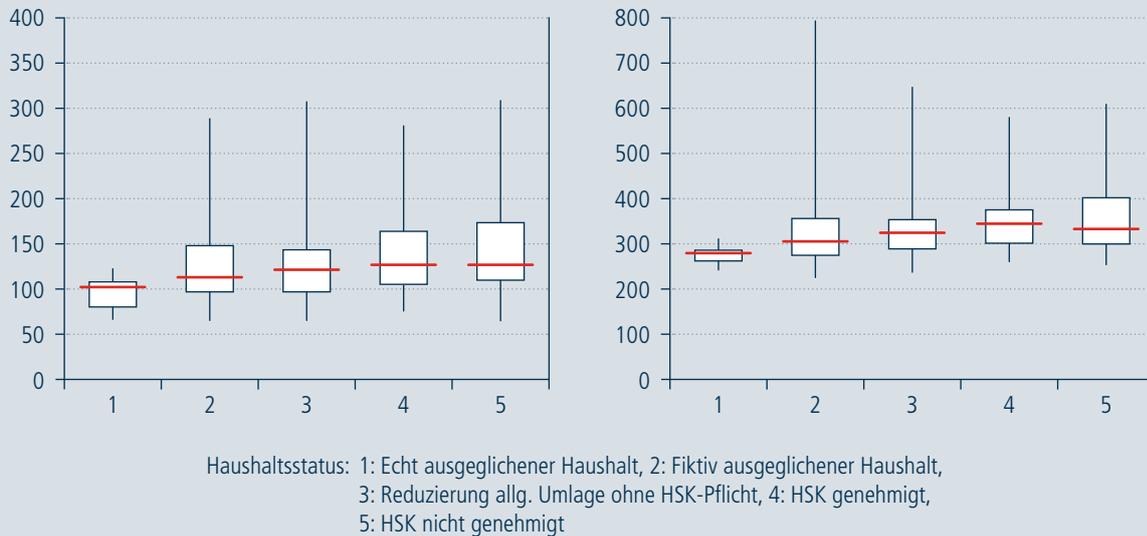
Die Darstellung erfolgt als Boxplot: Für das Minimal- und das Maximalkonzept wird für die fünf

Gruppen jeweils eine Box dargestellt. Die Box gibt an, welche Entlastung die mittleren 50 Prozent der Kommunen einer Gruppe erhalten, der Querstrich gibt den Median an. Die senkrechten Linien geben den Bereich an, in dem die Entlastung der obersten/untersten 25 Prozent der Kommunen liegt. Generell sollten Kommunen mit problematischer Haushaltssituation stärker entlastet werden, damit die Ziele des Vorschlags effizient erreicht werden und verstärkt notwendige Investitionen getätigt werden können. Eine Entlastung von Kommunen mit ausgeglichenem Haushalt wäre nicht zielführend. Ein steigender Verlauf der Boxen von Gruppe 1 nach Gruppe 5 beschreibt daher das gewünschte Umverteilungsergebnis, wobei die erste Gruppe möglichst wenig entlastet werden sollte, die Gruppen 2 bis 5 zunehmend mehr.

Referenzszenario

Zunächst soll anhand des Referenzszenarios (Sz0) dargestellt werden, welche Umverteilungswirkung sich bei einer Übernahme der kommunalen Sozialausgaben durch den Bund für die Kommunen ergeben würde. Das Referenzszenario abstrahiert also von einer Reduzierung der Zuweisungen an die Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs genauso wie von sonstigen Eingriffen in das bestehende Regelwerk, die sich als Folge der Übernahme der Sozialausgaben ergeben könnten. Das heißt insbesondere, dass der Soziallastenausgleich in seiner jetzigen Höhe erhalten bleibt. Abbildung 6 stellt die Verteilung der Pro-Kopf-Entlastung als Boxplot im Minimal- und Maximalkonzept für die fünf Haushaltsstatus im Sz0 dar.

Abbildung 6:

Verteilung der Pro-Kopf-Entlastungen im Minimalkonzept (links) und Maximalkonzept (rechts) nach Haushaltsstatus gem. § 75 GO NRW (in Euro je Ew.), Sz0


Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Das linke Diagramm zeigt die Verteilung der Pro-Kopf-Entlastungen für die fünf Haushaltsstatus im Minimalkonzept. Die linke Box steht für Gruppe 1: echt ausgeglichener Haushalt. Die rechteckige Box gibt an, dass die mittleren 50 Prozent der Kommunen zwischen 79 und 107 Euro je Einwohner entlastet werden. Allerdings werden die unteren 25 Prozent nur zwischen 66 und 79 Euro je Einwohner entlastet (unterer senkrechter Strich), die oberen 25 Prozent hingegen mit 107 bis 120 Euro je Einwohner (oberer senkrechter Strich). Die mittlere Kommune wird mit 100 Euro je Einwohner entlastet (Median, waagerechter Strich).²¹

In beiden Konzepten steigen die Boxen von links nach rechts, d. h. Kommunen mit größerer Haushaltsschiefelage werden eher stärker entlastet. Es werden alle Kommunen entlastet, auch solche mit ausgeglichenem Haushalt (mindestens 223 Euro je

Einwohner im Maximalkonzept). Zudem ist die Streuung der Entlastungen erheblich; im Maximalkonzept in Gruppe 2 beispielsweise zwischen 223 und 797 Euro je Einwohner. Dass eine Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund eher die Gemeinden in höheren Haushaltsstatus entlastet, ist ein Indiz für die höhere Belastung dieser Gemeinden mit Sozialausgaben. Allerdings werden diese auch durch den kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt.

Die Szenarien 1a bis 2c unterstellen ein Entfallen des Soziallastenansatzes. In diesen Szenarien wird die gewünschte Verteilungswirkung weder im Minimal- noch im Maximalkonzept erreicht, unabhängig davon, wie die Verteilung der Mittel auf Land und Kommunen ausfällt oder ob Schlüsselzuweisungen umverteilt werden (Sz1c).²²

21 Hierbei ist die Unterscheidung von Median und Mittelwert zu beachten. Der Median gibt an, wie hoch die Entlastung je Einwohner der Kommune ist, deren Entlastung je Einwohner von 50 Prozent der anderen Kommunen übertroffen und von 50 Prozent unterschritten wird. Bei der Betrachtung des Mittelwertes wird zusätzlich betrachtet, welche Kommunen entlastet werden: Die Entlastungen je Einwohner werden mit der Bevölkerungszahl gewichtet. Dafür gehen Informationen zur Verteilung der Entlastungen je Einwohner im Raum verloren.

22 Eine detaillierte Darstellung dieser Szenarien findet sich im Anhang.

Szenarien 3a bis 3e

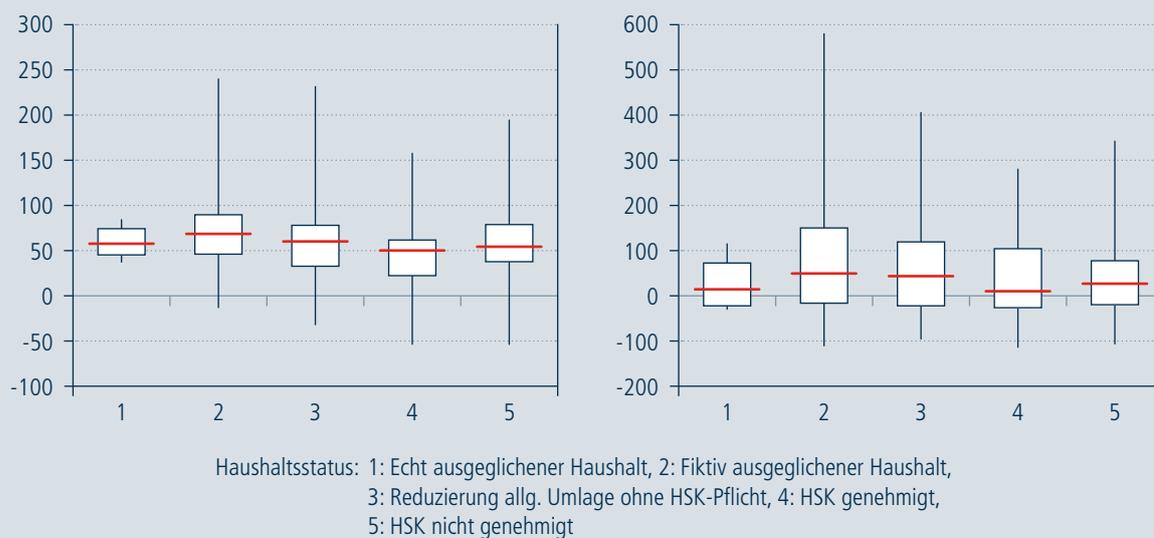
Sz3 beschreibt das plausibelste Finanzierungsszenario, in dem der Bund 10 Milliarden Euro eigene Mittel bereitstellt. Der Soziallastenansatz entfällt. Die gemeinsamen Gewinne von Land und Kommunen betragen für NRW knapp 2,8 Milliarden Euro im Minimalkonzept und gut 3,5 Milliarden Euro im Maximalkonzept. In Sz3a trägt wiederum das Land die Verluste im LFA, die Kommunen erhalten die Gewinne (jeweils abzüglich der Veränderung bei der Finanzausgleichsmasse durch den Steuerverbund) (vgl. Abbildung 15 im Anhang). Die Verteilungswirkung ähnelt der in Sz2a (vgl. Abbildung 12 und Abbildung 13 im Anhang), mit dem Unterschied, dass die Kommunen in Sz3a etwas stärker entlastet werden. In Sz3b holt sich das Land die Einbußen im LFA durch eine Reduzierung der FAM zurück (vgl. Abbildung 16 im Anhang). Da der gemeinsame Gewinn deutlich höher ist als in Sz2b, unterscheidet sich auch die Verteilungswirkung, insbesondere aber das Niveau der Entlastungen (vgl. Abbildung 13 und Abbildung 16 im Anhang). In Sz3b werden zwar alle

Kommunen entlastet, die gewünschte Verteilungswirkung wird jedoch wie auch in Sz3a nicht erreicht. In Sz3c beteiligt sich das Land am Gewinn (vgl. Abbildung 17 im Anhang), die Verteilungswirkung unterscheidet sich jedoch erneut lediglich im Niveau von Sz3b – es werden nicht mehr alle Kommunen entlastet (vgl. Abbildung 16 und Abbildung 17 im Anhang). Sz3d ist dadurch gekennzeichnet, dass das Land den gesamten Gewinn vereinnahmt (vgl. Abbildung 18 im Anhang), genau wie in Sz2c. Der Fehlbetrag gleicht dem in Sz2c, da sich dieser ausgehend von der ursprünglichen FAM und den ursprünglichen Sozialausgaben berechnet. Damit ist die Verteilungswirkung identisch zu Sz2c (vgl. Abbildung 14 und Abbildung 18 im Anhang).

Sz3e stellt einen Fall dar, in dem die Gewinne hälftig zwischen Land und Kommunen geteilt werden. Dies ist wie oben dargestellt das wohl wahrscheinlichste der untersuchten Szenarien (vgl. auch Abschnitt 3.3.2). Abbildung 7 stellt die Verteilung der Pro-Kopf-Entlastung im Minimal- und Maximalkonzept für die fünf Haushaltsstatus im Sz3e dar.

Abbildung 7:

Verteilung der Pro-Kopf-Entlastungen im Minimalkonzept (links) und Maximalkonzept (rechts) nach Haushaltsstatus gem. § 75 GO NRW (in Euro je Ew.), Sz3e



Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Im Maximalkonzept werden in jeder der fünf Gruppen mindestens 25 Prozent der Kommunen netto belastet – statt entlastet. Dazu wird, wie in allen Szenarien ohne Soziallastenansatz, auch das gewünschte Verteilungsergebnis nicht erreicht.

Szenario 3f

Sz3f dient der Klärung, ob das Umverteilungsziel bei Beibehaltung des Soziallastenansatzes im wahrscheinlichsten Szenario 3e erreicht werden würde (vgl. Abbildung 8).

Tatsächlich wird im Minimalkonzept beinahe die gewünschte Verteilung erreicht. Im Maximalkonzept hingegen wird die gewünschte Verteilung auch unter Beibehaltung des Soziallastenansatzes nicht erreicht.

4.1.4 Robustheit der Ergebnisse

Es könnte die Frage aufgeworfen werden, ob Defizite und Haushaltssicherungskonzept die geeigneten Maßgrößen zur Klassifikation der Kommunen darstellen. Ein Investitionsstau könnte sich

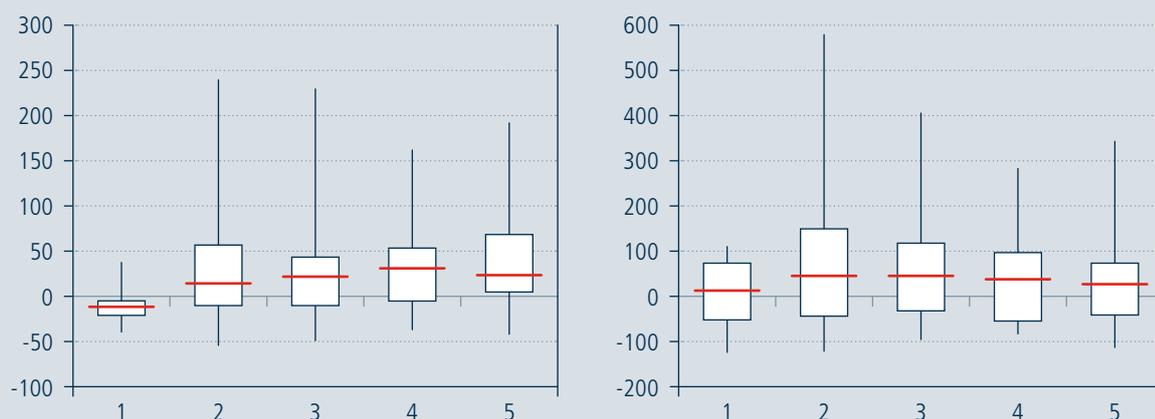
auch aufgrund hoher Gesamtverschuldung (je Einwohner) oder struktureller Nachteile (z. B. gemessen durch einen hohen Anteil Arbeitsloser an der Gesamtbevölkerung) ergeben. Klassifiziert man die Gemeinden entsprechend des Pro-Kopf-Schuldenstandes (vgl. Abbildung 19 im Anhang) oder des Anteils der Arbeitslosen an der Gesamtbevölkerung (vgl. Abbildung 20 im Anhang), wobei die Gruppen nun Quintile der jeweiligen Verteilung darstellen, die Gruppen also mit einer gleichen Zahl von Kommunen besetzt sind, verändert sich das Ergebnis qualitativ nicht: Die angestrebte Verteilungswirkung kann nicht erreicht werden. Hingegen bleibt die Verteilungswirkung im Minimalkonzept in Sz3f erhalten (vgl. Abbildung 21 im Anhang).

4.2 Umverteilung zwischen Land und Kommunen am Beispiel Bayern

Der kommunale Finanzausgleich im Freistaat Bayern ist ähnlich konstruiert wie in Nordrhein-Westfalen. Die Kommunen werden durch einen

Abbildung 8:

Verteilung der Pro-Kopf-Entlastungen im Minimalkonzept (links) und Maximalkonzept (rechts) nach Haushaltsstatus gem. § 75 GO NRW (in Euro je Ew.), Sz3f



Haushaltsstatus: 1: Echt ausgeglichener Haushalt, 2: Fiktiv ausgeglichener Haushalt, 3: Reduzierung allg. Umlage ohne HSK-Pflicht, 4: HSK genehmigt, 5: HSK nicht genehmigt

Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Steuerverbund an den Einnahmen des Landes beteiligt. Die Verbundquote lag im Jahr 2011 bei den Gemeinschaftssteuern (inkl. Zahlungen im Länderfinanzausgleich i. e. S.) im allgemeinen Steuerverbund bei 12,2 Prozent (Art. 1 Abs. 1 Bay-FAG). Ergänzend erhalten die Kommunen noch weitere Zuweisungen aus dem Haushalt und im Rahmen von Steuerverbänden. Relevant für die Auswirkungen einer Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund sind der allgemeine Steuerverbund sowie Zuweisungen aus dem Staatshaushalt. Der Anteil der Kommunen am allgemeinen Steuerverbund betrug im Jahr 2011 rund 2,6 Milliarden Euro. Im LFA i. e. S. sowie bei der Umsatzsteuer verliert Bayern 0 bis 4,7 Milliarden Euro,²³ die FAM sinkt daher um maximal knapp 580 Millionen Euro. Die Träger der Sozialausgaben sind in Bayern Kreise, kreisfreie Städte und Bezirke. Die Bezirke erhalten vom Land für Ausgaben der Sozialhilfe zusätzliche Zuweisungen i. H. v. gut 580 Millionen Euro. Die Schlüsselzuweisungen werden durch einen Vergleich von Bedarfen und Steuerkraft verteilt. Kreisfreie Gemeinden sowie Landkreise haben dabei einen Soziallastenansatz für Ausgaben nach SGB II und XII. Dabei werden die tatsächlichen Aufwendungen in Relation zu den Umlagegrundlagen berücksichtigt.

Vereinfachend soll an dieser Stelle das Maximalkonzept betrachtet werden, da hier ein Großteil der Sozialausgaben wegfällt, und daher ein vollständiges Entfallen der entsprechenden Regelungen im KFA vermutet werden kann. Entfallen die Sozialausgaben auf kommunaler Ebene, entfallen auch die Zuweisungen aus dem Landshaushalt sowie der Soziallastenansatz. Dafür werden die kreisfreien Städte, Landkreise und Bezirke im Maximalkonzept mit 3,7 Milliarden Euro entlastet. Die kreisfreien Städte werden bei der Verteilung der SLZ auf die Gemeinden schlechtergestellt, erhalten also weniger SLZ, aber einen Ausgleich der Sozialausgaben (rund 690 Millionen Euro). Es verlieren jedoch die kreisfreien Städte mehr SLZ, die

vorher hohe Zuweisungen bekamen. Finanzstarke kreisfreie Städte werden daher stärker entlastet. Die Schlüsselmasse für die Kreise verändert sich zunächst nicht, die SLZ für jeden einzelnen Kreis hingegen aufgrund des entfallenen Soziallastenansatzes schon. Die Kreise werden insgesamt netto mit rund 520 Millionen Euro entlastet, die Bezirke sogar mit rund 2 Milliarden Euro. Diese Entlastungen werden über Reduzierungen der Bezirks- bzw. Kreisumlage an die Gemeinden weitergegeben, sofern wie bei NRW die Annahme getroffen wird, dass das um Sozialausgaben bereinigte Budget vor und nach einer Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund bei Kreisen und Bezirken unverändert bleibt. Da auch in Bayern die Kreisumlage als Prozentsatz der Steuerkraft sowie der SLZ²⁴ erhoben wird, profitieren bei einer Senkung des Umlagesatzes die Gemeinden am stärksten, die vorher am höchsten belastet waren, also eine verhältnismäßig hohe Steuerkraft aufwiesen.

Die grundlegenden Mechanismen des kommunalen Finanzausgleichs unterscheiden sich in Bayern und Nordrhein-Westfalen nicht. Es ist daher zu erwarten, dass die gewünschte Umverteilungswirkung bei einem Entfallen der Zuweisungen und Ansätze für Sozialausgaben auch im Freistaat Bayern verfehlt wird. Dieses Ergebnis ist auf alle Länder mit einer vergleichbaren Verteilung der SLZ übertragbar.

4.3 Zwischenfazit

Am Beispiel Nordrhein-Westfalens wurde deutlich, dass bei einem Entfallen des Soziallastenansatzes die gewünschte Umverteilung nicht erreicht werden kann. Dies haben die Szenarien 1a bis 3e gezeigt. Bei Erhalt des Soziallastenansatzes in der Ausgestaltung des Jahres 2011 kann die gewünschte Umverteilung im Minimalkonzept hingegen erreicht werden (Szenario 3f). Weiterhin

²³ Vgl. Tabelle 6, Tabelle 7, Tabelle 9, Tabelle 10, Tabelle 16 und Tabelle 17.

²⁴ Diese werden in Bayern nur mit 80 Prozent ihrer Höhe berücksichtigt (NRW: 100 Prozent).

zeigt sich, dass die Ergebnisse robust sind bezüglich der Klassifikation der Gemeinden. In Abschnitt 4.1.3 wurde zudem deutlich, dass die Ergebnisse auch bezüglich der Finanzierungsszenarien und der Verteilung der Gewinne auf Land und Kommunen sowie der Klassifikation der Gemeinden robust sind. Ob die Übernahme der kommunalen Sozialausgaben daher Kommunen mit schlechteren Haushaltsstatus stärker entlastet

als Kommunen mit guter Haushaltslage hängt letztendlich davon ab, ob der Soziallastenansatz erhalten bleibt.

Das Beispiel Bayerns zeigt, dass auch andere kommunale Finanzausgleichssysteme ähnlich dem in Nordrhein-Westfalen konstruiert sind. Eine vergleichbare Umverteilungswirkung des Entlastungsansatzes ist daher zu erwarten.

5. Diskussion der Ergebnisse

Die Übernahme eines Teils der Sozialausgaben durch den Bund stellt eine der Säulen des Vorschlags zur Neuordnung des Finanzausgleichs von Eichel, Fink und Tiemann (2013) dar. Das vorliegende Gutachten hatte zum Ziel, Finanzierungskonzepte aufzuzeigen und fiskalische Auswirkungen dieser Maßnahme auf Bund, Länder und Gemeinden zu berechnen. Das von Eichel, Fink und Tiemann (2013) intendierte Ziel einer Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund ist dabei eine Reduzierung regionaler Disparitäten sowie eine Stimulation kommunaler Investitionen. Daher muss unter der Annahme eines Fortbestands der geltenden Rechtslage des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems u. a. die Frage beantwortet werden, ob Gemeinden abhängig von ihrer Haushaltslage durch die Übernahme der Sozialausgaben des Bundes bessergestellt werden können, also Gemeinden in Haushaltsnotlagen stärker profitieren.

Finanzierungskonzepte

Die Finanzierungserfordernisse belaufen sich für den Bund im Minimalkonzept auf rund 12,6 Milliarden Euro und im Maximalkonzept auf rund 30,9 Milliarden Euro (Werte aus dem Jahr 2011). Der Bund kann dafür eigene Mittel bereitstellen, oder es kommt aufgrund einer veränderten Ausgabenverteilung zwischen Bund und Ländern (einschließlich Kommunen) zu einer Umverteilung des Aufkommens an der Umsatzsteuer zugunsten des Bundes und zulasten der Länder. Den plausibelsten Fall stellt Szenario 3 mit einer Mischlösung beider Finanzierungskonzepte dar: Der Bundesanteil beträgt 10 Milliarden Euro, der Rest wird mittels Reduzierung des Länderanteils an der Umsatzsteuer aufgebracht. Die Reduzierung der Einnahmen aus der Umsatzsteuer wird jedoch in allen Ländern durch die Einsparungen bei den Sozialausgaben überkompensiert. Dadurch könnte selbst im Maximalkonzept eine Konsensfähig-

keit bei der Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund erreicht werden.

Soweit der Bund zur Finanzierung eigene Mittel einsetzt, müssen diese, angesichts der Vorgaben der Schuldenbremse, entweder aus einer Erhöhung eigener Einnahmen oder aus Einsparungen bei anderen Ausgabenpositionen stammen. Vorbehaltlich der Zulässigkeit einer „Umwidmung“ kommt für eine Finanzierung der Solidaritätszuschlag in Betracht, dessen Aufkommen im Jahr 2011 rund 12,8 Milliarden Euro betrug (vgl. Abschnitt 3.2). Der Solidaritätszuschlag wurde in seiner derzeitigen Form im Jahre 1995 eingeführt, um u. a. die Finanzierung für den Aufbau Ost zu unterstützen. Das Bundesverfassungsgericht hat grundsätzlich die Notwendigkeit einer zeitlichen Befristung für Ergänzungsabgaben auf die Einkommensteuer verneint. Obwohl also der Solidarpakt II im Jahr 2019 ausläuft, könnte der Solidaritätszuschlag auch danach weiter erhoben werden. Eine Finanzierung über den Solidaritätszuschlag ist auch deshalb attraktiv, weil das Aufkommen allein dem Bund zusteht. Insoweit wäre eine solche Finanzierungsmethode einer (Einkommen)Steuererhöhung vorzuziehen, bei der nach Maßgabe der grundgesetzlichen Regelungen auch die Länder (und Kommunen) zu beteiligen wären, obwohl Mehrausgaben einzig beim Bund anfallen.

Das Aufkommen aus dem Solidaritätszuschlag würde allerdings zur Finanzierung der Mehrbelastungen des Bundes nicht ausreichen, wenn tatsächlich eine vollständige Übernahme aller betrachteten Sozialleistungen (Maximalkonzept) durch den Bund erfolgt. Dies gilt umso mehr, falls in Zukunft mit einem überproportionalen Anstieg der relevanten Sozialausgaben zu rechnen wäre. In dem plausibelsten Szenario Sz3, das eine nur teilweise Finanzierung aus Bundesmitteln unterstellt, würde das Aufkommen des Solidaritätszuschlags hingegen die erhöhten Finanzierungserfordernisse des Bundes gegenwärtig über-

steigen. Es wäre daher eine teilweise oder vollständige Finanzierung der Entlastung der Kommunen ohne Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen an anderen Stellen denkbar.

Als Alternative kommt eine Finanzierung über Steuererhöhungen in Betracht. Der geringste Anpassungsbedarf bestünde bei einer Erhöhung der Umsatzsteuersätze, weil die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens einfachgesetzlich verändert werden kann. Bei einer Erhöhung der Einkommensteuersätze müssten hingegen die verfassungsrechtlich festgeschriebenen Verteilungsgrundsätze geändert werden, um das zusätzliche Aufkommen allein dem Bund zu überlassen. Andernfalls würde sich der Anteil der Länder (und Gemeinden) erhöhen, was wiederum unerwünschte Verteilungswirkungen im Finanzausgleich mit sich brächte.

Verteilungseffekte auf Länderebene

Das plausibelste Finanzierungsszenario verlangt einen Bundesanteil aus eigenen Mitteln von 10 Milliarden Euro, während der Rest durch eine Umverteilung bei der Umsatzsteuer de facto von den Ländern finanziert wird. Eine Gegenüberstellung der Finanzierungsanteile der Länder mit den jeweiligen kommunalen Ersparnissen zeigt, dass auch in diesem Szenario per saldo alle Länder (einschließlich Kommunen) sowohl im Minimal- als auch im Maximalkonzept profitieren. Insbesondere betrifft dies auch die Stadtstaaten sowie Nordrhein-Westfalen und das Saarland, welche von hohen Soziallasten und einer problematischen (kommunalen) Finanzlage betroffen sind. In diesem Szenario wird also eine in Bezug auf die von Eichel, Fink und Tiemann (2013) intendierten Ziele der Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund geeignete Umverteilung (auf die Länder) erreicht. Ob allerdings auch die Kommunen entsprechend profitieren, muss gesondert untersucht werden.

Verteilungseffekte auf kommunaler Ebene und Beseitigung regionaler Disparitäten

Der gemeinsame Gewinn, den Kommunen und Land per saldo verzeichnen, muss auf die einzelnen Ebenen aufgeteilt werden. Die Gewinne durch eine Übernahme bestimmter Sozialausga-

ben durch den Bund fallen ohne weitere Anpassungen allein auf der Ebene der Kommunen an, während die Landesebene die Verluste durch die Veränderung der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern zu tragen hat (Sz2 und Sz3). Nicht zuletzt wegen der angespannten Finanzlage der Länder haben diese einen starken Anreiz, sich einen Teil der für die kommunale Entlastung bereitgestellten Mittel, jedenfalls aber die Kosten, die durch die Finanzierung entstehen, von den Kommunen „zurückzuholen“. Dafür bietet sich eine Reduktion der Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich an, die direkt vom Land z.T. als allgemeine Deckungsmittel den Kommunen bereitgestellt werden. Untersucht wurden am Beispiel Nordrhein-Westfalens verschiedene Varianten der Mittelaufteilung im kommunalen Finanzausgleich, von einem vollständigen Verbleib der Entlastung bei den Kommunen über eine hälftige Teilung der Gewinne bis hin zum vollständigen Abschöpfen der Mittel durch das Land.

Die Rechnungen zeigen, dass beim Entfallen des Soziallastenansatzes im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalens in keiner Variante in den verschiedenen Finanzierungsszenarien das gewünschte Verteilungsergebnis erreicht werden kann. Die Ursache dafür ist einerseits, dass Soziallasten bei der Zuteilung der Mittel im kommunalen Finanzausgleich durch den Soziallastenansatz gegenwärtig bereits berücksichtigt werden. Durch das Entfallen des Soziallastenansatzes kommt es im kommunalen Finanzausgleich daher zunächst zu einer Umverteilung zuungunsten von Kommunen mit hohen Bedarfen aus Soziallasten. Andererseits trägt auch die Ausgestaltung der Mittelverteilung dazu bei, dass nicht unbedingt finanzschwache Kommunen profitieren. Die Sozialausgaben werden in Nordrhein-Westfalen von den Kreisen (im kreisangehörigen Raum) bzw. den Landschaftsverbänden getragen. Diese finanzieren sich überwiegend durch Kreisumlagen bzw. Landschaftsumlagen, welche als fester Prozentsatz auf Steuern und Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden bzw. der landschaftsverbandsangehörigen Kreise erhoben werden. Es zahlen daher gerade die Gemeinden und Kreise hohe Umlagen, die hohe Einnahmen verzeichnen. Werden die Sozialausgaben vom Bund übernommen, kann die Kreis- bzw. Landschaftsumlage reduziert werden (d. h. der Umla-

gesetz sinkt). Daraus folgt aber gerade, dass Gemeinden mit höheren Einnahmen stärker profitieren als Gemeinden mit niedrigen Einnahmen.

Es bleibt die Frage zu klären, ob die Rechtfertigung für den Soziallastenansatz durch die Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund überhaupt entfällt oder ob dieser auch im veränderten System in modifizierter Form erhalten bleiben kann. Eine Umgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs ist nämlich vom politischen Willen des Landesgesetzgebers abhängig. Im Minimalkonzept können durchaus Argumente für eine Beibehaltung des Soziallastenansatzes gefunden werden. Die Erstattung beträgt mit bundesweit 12,6 Milliarden Euro nur gut 40 Prozent der gesamten kommunalen Sozialausgaben nach SGB II und XII. Insofern wäre im Minimalkonzept eine Neukalibrierung des Soziallastenansatzes gegebenenfalls eher angezeigt als dessen Abschaffung. Argumentiert man, 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. Dazu muss darauf hingewiesen werden, dass der Soziallastenansatz im Jahr 2012 in Nordrhein-Westfalen nochmals deutlich erhöht wurde. Ein vergleichsweise niedriger Ansatz wie im Jahr 2011, der den Berechnungen in diesem Gutachten zugrunde liegt, wäre demnach vor diesem Hintergrund 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 werden würden. Während die kreisfreien Städte tatsächlich die Sozialausgaben tragen (und je nach Sozialausgaben entlastet werden würden), profitieren die kreisangehörigen Gemeinden über die reduzierte Kreisumlage nach ihrer Finanzkraft.

Eine weitere Unsicherheit besteht darin, ob der kommunale Finanzausgleich in seiner jetzigen Ausgestaltung bei einer Reduzierung des Volumens infolge der Umverteilung zwischen Land und Kommunen noch geeignet ist, finanzschwache Kommunen angemessen besserzustellen. Im Gutachten wurde stets von der geltenden Rechtslage ausgegangen, wobei auch Szenarien berechnet wurden, in dem der kommunale Finanzausgleich fast überhaupt keine ausgleichende Wirkung mehr entfaltet (wenngleich diese Szenarien nicht sehr plausibel erscheinen). Besonders im Maximalkonzept wäre die zur Verfügung stehende Finanzausgleichsmasse in einigen Szenarien so gering, dass ein Ausgleich regionaler Unterschiede in der Relation der Bedarfe zur Finanzkraft nicht mehr ausreichend möglich ist. Eine grundlegende Umgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs wäre dann notwendig. Statt oder in Ergänzung des Soziallastenansatzes könnten dabei auch neue Indikatoren aufgenommen werden, die zu einem Abbau regionaler Disparitäten beitragen könnten. Es ist daher zwar möglich, aber nicht gesichert, dass bei einer Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund eine zielgerichtete Entlastung von Kommunen mit problematischer Haushaltslage erreicht wird und hierdurch regionale Disparitäten vermindert werden würden.

Föderale Aspekte und Stimulation kommunaler Investitionen

Die Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund, wie sie der Vorschlag von Eichel, Fink und Tiemann (2013) vorsieht, stärkt die Konnexität. Die in ihrer Höhe und in ihrem Umfang vom Bund determinierten Sozialleistungen würden künftig auch von diesem bezahlt werden (für die Grundsicherung im Alter (4. Kapitel, SGB XII) bereits beschlossen). Damit könnten die Kommunen die Wahrnehmung ihrer sonstigen Aufgaben besser an ihre Einnahmesituation anpassen und verstärkt ihre Haushalte konsolidieren. Auch wenn die Länder einen Teil der bei Land und Kommunen entstehenden Nettoentlastungen abschöpfen, würde sich die Finanzlage der Kommunen insgesamt verbessern. Kommunale Investitionen könnten daher angeregt werden.

6. Zusammenfassung

Das vorliegende Gutachten hatte zur Aufgabe, die Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund als Teil des Vorschlags zur Neuordnung des Finanzausgleichs von Eichel, Fink und Tiemann (2013) fiskalisch zu berechnen und zu bewerten. Dabei stand die Frage im Vordergrund, ob Gemeinden abhängig von ihrer Haushaltslage bessergestellt werden können, also Gemeinden in Haushaltsnotlagen stärker von diesem Vorschlag profitieren könnten.

Dafür wurden zwei Konzepte, die sich hinsichtlich des Umfangs der übernommenen Sozialausgaben unterschieden, sowie drei Finanzierungsszenarien untersucht. Der Bund kann mit einer Beteiligung von 10 Milliarden Euro eine Situation schaffen, in der alle Länder per saldo Zugewinne verbuchen können. Damit könnte ein Konsens für eine Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund geschaffen werden. Der Bundesanteil ließe sich beispielsweise durch die Mittel des Solidaritätszuschlags finanzieren.

Auf Landesebene wird – ausgehend von der momentanen Rechtslage, d. h. ohne Anpassungen des kommunalen Finanzausgleichs – im Minimalkonzept eine Umverteilung erzielt, die Kommunen abhängig von ihrem Haushaltsstatus entlastet. Dies wurde in der vorliegenden Studie am Beispiel Nordrhein-Westfalens gezeigt. Aufgrund diskretionärer Eingriffsmöglichkeiten der Länder in den kommunalen Finanzausgleich ist dieses Resultat bei der Umsetzung des Vorschlags jedoch nicht sicher. Insbesondere ist fraglich, ob eine Rechtfertigung für einen Sozillastenansatz im kommunalen Finanzausgleich in der Höhe des Jahres 2011 auch bei Übernahme der Sozialleistungen durch den Bund weiterhin besteht. Es ist für eine Umsetzung des Vorschlags daher notwendig, einen Weg zu finden, bei dem sich die Länder verpflichten, im Sinne der Ziele des Vorschlags die Mittel an die Kommunen zu verteilen. Dann könnten nicht nur kommunale Investitionen angeregt und regionale Disparitäten vermindert werden, sondern auch substanzielle Beiträge zu einer langfristig nachhaltigen kommunalen Haushaltsführung geleistet werden.

Literaturverzeichnis

- Bardt, Hubertus; Brügelmann, Ralph; Niehues, Judith; Schäfer, Thilo 2012: Alternative Möglichkeiten der steuerlichen Finanzierung der EEG-Kosten. Aufkommens- und Verteilungseffekte. Kurzgutachten, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Köln.
- BMF 2013a: Der bundesstaatliche Finanzausgleich, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/BFAG.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (25.10.2013), Berlin.
- BMF 2013b: Daten zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung, zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/Zusammenfassung-Abrechnungsergebnisse-ab1995.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (21.11.2013), Berlin.
- BMF 2013c: Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal Finanzen 2003 bis 2012, Stand: September 2013, Berlin.
- Brandt, Britta; Sallmon, Sylke 2010: Transferausgaben des Landes Berlin in den Sozialrechtsgebieten des SGB XII, SGB II (kommunaler Träger), AsylbLG, LPfGG in den Jahren 2005 bis 2008, Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz, April 2010, Berlin.
- Bundesagentur für Arbeit 2013: Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II. Zeitreihe zu Strukturwerten SGB II nach Ländern, Stand: 1.10.2013, Nürnberg.
- Eichel, Hans; Fink, Philipp; Tiemann, Heinrich 2013: Vorschlag zur Neuordnung des Finanzausgleichs, WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Eltges, Markus; Zarth, Michael; Jakubowski, Peter; Bergmann, Eckhard 2001: Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.
- Feld, Lars; Kube, Hanno; Schnellenbach, Jan 2013: Optionen für eine Reform des bundesdeutschen Finanzausgleichs, Gutachten im Auftrag der FDP-Landtagsfraktionen der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, Freiburg.
- Kitterer, Wolfgang; Plachta, Robert 2008: Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs als Kernelement einer Modernisierung des deutschen Föderalismus, Baden-Baden, 2008.
- Statistisches Bundesamt 2012a: Finanzen und Steuern, Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14, Reihe 2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt 2012b: Finanzen und Steuern, Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 5, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt 2013a: Finanzen und Steuern, Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 5, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt 2013b: Sozialleistungen. Ausgaben und Einnahmen der Sozialhilfe, Fachserie 13, Reihe 2.1, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt 2013c: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerungsfortschreibung auf Grundlage der Volkszählung 1987 (Westen) bzw. 1990 (Osten), Fachserie 1, Reihe 1.3, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt 2014: Finanzen und Steuern, Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 3.1, Wiesbaden.

Anhang

Tabelle 14:

Einfluss der Extrahaushalte auf die Finanzierungssalden der Gemeinden/Gv. nach Ländern (in Mio. Euro)

	Gemeinden (Kernhaushalte)	Gemeinden (Extrahaushalte)	Gemeinden (Kern- und Extrahaushalte)
Baden-Württemberg	1712	89	1.801
Bayern	760	-265	495
Brandenburg	-89	-26	-115
Hessen	-2136	-402	-2538
Mecklenburg-Vorpommern	20	-14	6
Niedersachsen	68	-110	-42
Nordrhein-Westfalen	-1074	-1.176	-2250
Rheinland-Pfalz	-524	209	-315
Saarland	-121	-176	-297
Sachsen	202	-14	188
Sachsen-Anhalt	135	27	162
Schleswig-Holstein	-80	-32	-112
Thüringen	158	-23	135

Quelle: Statistisches Bundesamt (2012a), BMF (2013c), Darstellung des ifo Instituts.

Tabelle 15:

Nivellierungswirkung des LFA von 2005 bis 2012

Finanzkraftmesszahl in Prozent der Ausgleichsmesszahl																
Jahr	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	HH	HB	SN	ST	TH	BB	MV	BE
2005	102,3	111,8	113,4	96,2	116,5	94,3	95,7	92,1	110,9	74,4	84,3	84,5	83,7	84,9	83,6	67,2
2006	100,6	110,4	111,7	97,6	122,4	94,0	96,6	92,5	115,5	73,7	84,8	85,5	84,1	85,6	83,5	67,1
2007	100,2	110,5	112,0	97,1	124,2	94,5	96,6	92,6	109,0	73,0	85,0	85,8	84,7	85,5	83,7	68,1
2008	99,8	112,4	112,3	97,3	120,3	94,3	95,9	93,3	108,7	72,4	85,5	86,2	85,3	87,0	83,5	67,2
2009	100,3	114,8	108,3	98,9	117,0	95,0	95,8	94,0	101,4	74,3	87,4	87,5	87,3	88,4	84,9	67,7
2010	98,5	115,6	109,5	97,6	116,0	95,5	97,4	94,3	102,1	74,1	88,3	88,0	88,0	90,6	86,5	68,1
2011	99,0	114,7	109,2	98,2	115,1	96,0	97,2	93,1	102,6	72,2	88,2	87,7	87,5	90,4	86,4	69,3
2012	98,5	115,1	112,5	98,5	111,1	96,5	97,1	94,7	99,4	73,6	88,3	88,2	87,8	89,1	86,5	68,6
Finanzkraftmesszahl nach allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen in Prozent der Ausgleichsmesszahl																
Jahr	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	HH	HB	SN	ST	TH	BB	MV	BE
2005	101,1	104,1	104,5	99,2	105,2	99,0	99,2	98,9	103,8	97,8	98,4	98,4	98,3	98,4	98,3	97,4
2006	100,3	103,9	104,2	99,3	106,8	99,0	99,2	98,9	105,2	97,8	98,4	98,5	98,4	98,5	98,3	97,4
2007	100,1	103,9	104,4	99,3	107,4	99,0	99,2	98,9	103,5	97,7	98,4	98,5	98,4	98,5	98,3	97,5
2008	99,9	104,5	104,5	99,3	106,5	99,0	99,2	99,0	103,5	97,7	98,5	98,5	98,4	98,5	98,3	97,4
2009	100,1	105,0	103,3	99,5	105,5	99,1	99,2	99,0	100,7	97,8	98,6	98,6	98,6	98,6	98,4	97,4
2010	99,4	105,5	103,8	99,3	105,7	99,1	99,3	99,0	101,1	97,8	98,6	98,6	98,6	98,8	98,5	97,5
2011	99,5	105,2	103,6	99,4	105,3	99,2	99,3	98,9	101,3	97,7	98,6	98,6	98,6	98,8	98,5	97,5
2012	99,4	105,4	104,6	99,4	104,2	99,2	99,3	99,1	99,7	97,8	98,6	98,6	98,6	98,7	98,5	97,5

Quelle: BMF (2013b), Darstellung des ifo Instituts.

Tabelle 16:

Umverteilungswirkung auf Bund und Länder (Gesamtheit Land und Kommunen), S22, Minimalkonzept

	BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH	BE	HB	HH	Länder	Bund
USt-Verteilung	Mio. €	-1.649	-1.952	-385	-940	-252	-2.752	-626	-157	-636	-357	-440	-342	-522	-102	-269	-12.599	12.599
	€ je Ew.	-156,85	-156,85	-156,85	-156,85	-156,85	-156,85	-156,85	-156,85	-156,85	-156,85	-156,85	-156,85	-156,85	-156,85	-156,85	-156,85	-156,85
Länderfinanz- ausgleich i. e. S.	Mio. €	20	26	10	12	7	33	11	4	18	10	6	10	-113	-22	-49		
	€ je Ew.	1,89	2,07	4,24	2,07	4,58	1,88	2,79	4,06	4,42	4,45	2,32	4,48	-34,05	-34,05	-28,30	0,00	0,00
Allgemeine BEZ	Mio. €	0	0	1	0	0	15	36	0	0	0	5	0	-38	-7	0	19	-19
	€ je Ew.	0,00	0,00	0,25	0,00	-0,01	1,96	2,08	1,37	0,39	0,12	1,74	0,07	-11,38	-11,38	0,00	0,23	0,23
Gesamteinnahmen LFA	Mio. €	-1.629	-1.926	-374	-928	-245	-2.682	-609	-152	-618	-347	-428	-332	-673	-132	-318		
	€ je Ew.	-154,95	-154,78	-152,35	-154,78	-152,28	-152,85	-152,88	-152,68	-152,31	-152,31	-152,79	-152,30	-202,28	-202,28	-185,14	0,00	0,00
Erstattung Sozial- ausgaben (Minimal-)	Mio. €	982	1.100	420	931	320	1.238	398	162	628	424	470	283	1.229	198	479	12.580	-12.580
	€ je Ew.	93,43	88,36	171,13	155,32	199,12	159,24	189,08	99,79	162,48	186,30	167,72	129,90	369,54	303,92	278,81	156,61	156,61
Saldo	Mio. €	-647	-826	46	3	75	50	635	-211	10	11	42	-49	556	66	161	0	0
	€ je Ew.	-61,52	-66,42	18,78	0,54	46,84	6,39	36,20	-52,89	10,09	2,62	14,94	-22,40	167,26	101,64	93,67	0,00	0,00

Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Tabelle 17:

Umverteilungswirkung auf Bund und Länder (Gesamtheit Land und Kommunen), S22, Maximalkonzept

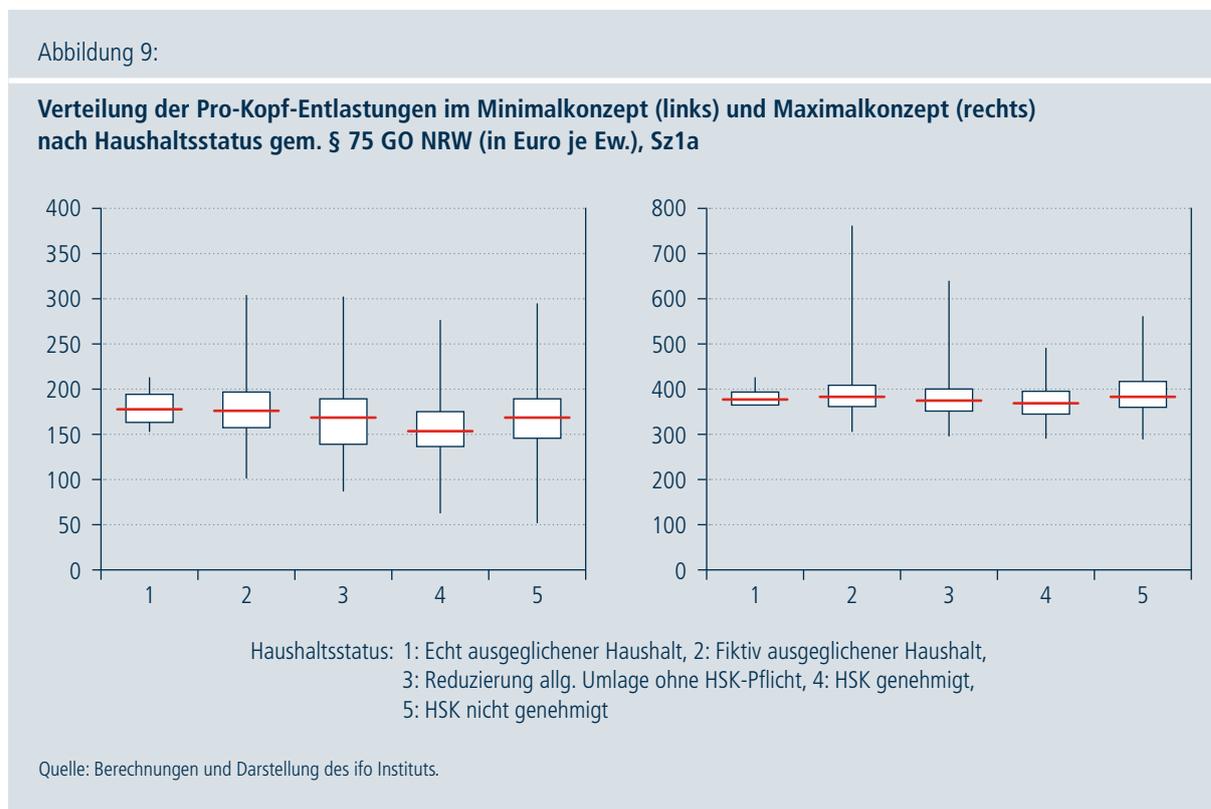
	BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH	BE	HB	HH	Länder	Bund
USt-Verteilung	Mio. €	-4.050	-4.794	-945	-2.309	-619	-6.759	-1.537	-384	-1.562	-877	-1.080	-840	-1.281	-251	-662	-30.947	30.947
	€ je Ew.	-385,25	-385,25	-385,25	-385,25	-385,25	-385,25	-385,25	-385,25	-385,25	-385,25	-385,25	-385,25	-385,25	-385,25	-385,25	-385,25	-385,25
Länderfinanz- ausgleich i. e. S.	Mio. €	50	65	26	31	18	83	28	10	44	25	16	24	-278	-55	-129		
	€ je Ew.	4,74	5,22	10,50	5,22	11,41	4,70	7,12	10,04	10,97	11,07	5,86	11,14	-83,64	-83,64	-74,80		
Allgemeine BEZ	Mio. €	0	0	1	0	0	37	88	13	1	0	12	0	-93	-18	0	41	-41
	€ je Ew.	0,00	0,00	0,55	0,00	-0,15	4,73	5,04	3,17	0,91	0,18	4,15	0,06	-27,95	-27,95	0,00	0,52	0,52
Gesamteinnahmen LFA	Mio. €	-4.000	-4.729	-918	-2.278	-601	-6.588	-1.496	-374	-1.517	-852	-1.052	-816	-1.653	-324	-790		
	€ je Ew.	-380,51	-380,04	-374,20	-380,04	-374,00	-375,42	-375,51	-374,96	-374,31	-374,10	-374,07	-374,06	-496,84	-496,84	-460,06		
Erstattung Sozial- ausgaben (Maximal-)	Mio. €	2.761	3.719	828	2.365	628	3.201	7.981	1.305	416	1.108	1.215	667	2.339	436	1.084	30.906	-30.906
	€ je Ew.	262,63	298,84	337,71	394,51	390,57	411,79	454,86	327,16	417,23	273,40	433,41	305,83	703,37	668,29	630,69	384,74	384,74
Saldo	Mio. €	-1.239	-1.010	-90	87	27	283	1.392	-191	43	-408	1	163	-149	112	293	0	0
	€ je Ew.	-117,88	-81,19	-36,49	14,48	16,57	36,37	79,35	-47,80	42,92	-100,70	0,46	58,16	-68,23	171,44	170,63	0,00	0,00

Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Umverteilungswirkung in den verschiedenen Szenarien (Beispiel Nordrhein-Westfalen)

Szenarien 1a bis 1c

Abbildung 9 stellt die Verteilung der Pro-Kopf-Entlastung im Minimal- und Maximalkonzept für die fünf Haushaltsstatus dar, wenn der Soziallastenansatz entfällt (Sz1a).



Entfällt der Soziallastenansatz, ist keine überproportionale Entlastung der höheren Haushaltsstatus mehr festzustellen, da Sozialausgaben im kommunalen Finanzausgleich bereits berücksichtigt werden.²⁵ Es werden weiterhin alle Kommunen entlastet. Jedoch ist das Ziel, die kommunalen Haushalte zu entlasten, um notwendige Investitionen zu ermöglichen, nicht effizient erreicht.

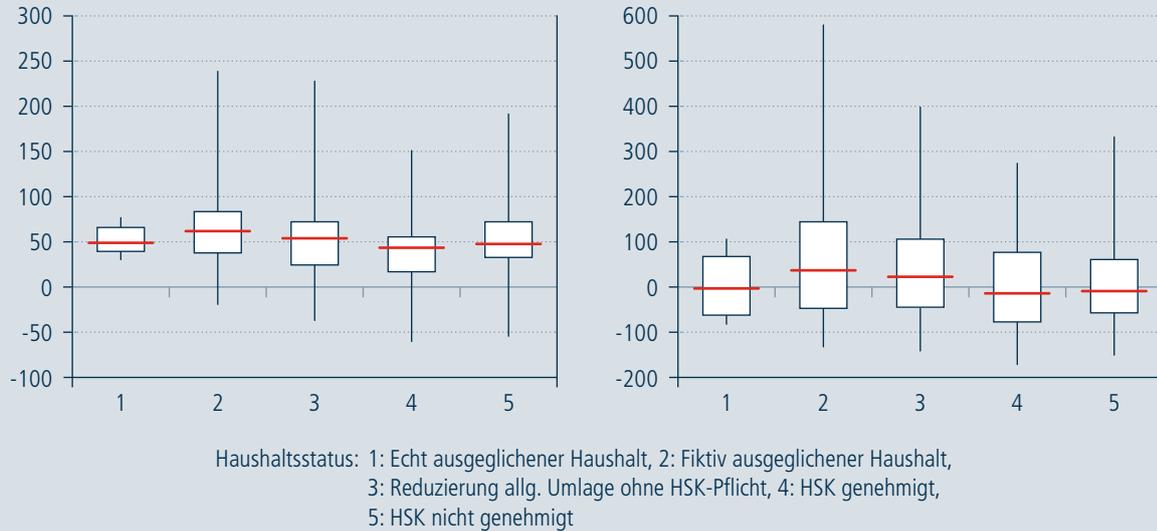
Ein ähnliches Resultat, dass die Entlastung (bzw. Belastung) nicht systematisch über die Haushaltsstatus verteilt ist, kann auch für Sz1b beobachtet werden (vgl. Abbildung 10). Das Land beteiligt sich in Sz1b an den Gewinnen der Kommunen, in dem es die FAM in Höhe der SLZ kürzt.²⁶ Damit werden vor allem finanzschwache Kommunen getroffen, die zuvor einen Großteil ihrer Bedarfe durch Zuweisungen im KFA decken konnten. Somit werden nicht mehr alle Kommunen netto entlastet, sondern eine Vielzahl der Kommunen sogar schlechter gestellt.

25 Diese Aussage muss dahingehend konkretisiert werden, dass der Soziallastenansatz Bedarfe durch Sozialausgaben pauschal abbildet. In der Folge kommt es zwar zu deutlichen Umverteilungen durch eine Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund (vgl. Spreizung der Pro-Kopf-Entlastungen in Abbildung 9). Eine genaue Berücksichtigung der Ausgaben ist im kommunalen Finanzausgleich jedoch nicht intendiert, da somit z. B. Ineffizienzen unberechtigt ausgeglichen werden könnten.

26 Im Minimalkonzept wird die FAM nicht um die gesamten SLZ reduziert, da die Kommunen danach insgesamt Verluste hinnehmen müssten. Daher wird die FAM nur so weit reduziert, dass der gemeinsame Gewinn von Land und Kommunen dem im Maximalkonzept entspricht (vgl. Tabelle 12 und Tabelle 13).

Abbildung 10:

Verteilung der Pro-Kopf-Entlastungen im Minimalkonzept (links) und Maximalkonzept (rechts) nach Haushaltsstatus gem. § 75 GO NRW (in Euro je Ew.), Sz1b

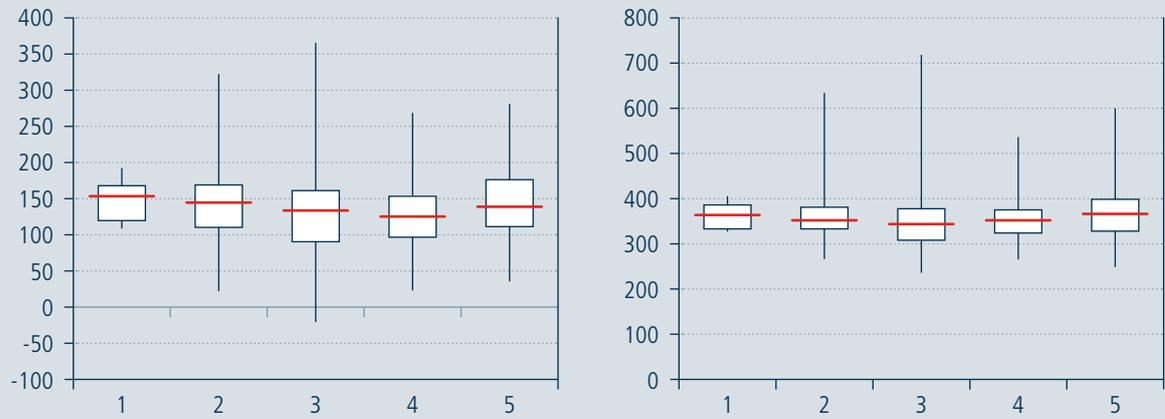


Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Sz1c schließlich untersucht, ob durch eine Umverteilung der SLZ von den Kreisen und Landschaftsverbänden auf die Gemeinden das gewünschte Verteilungsergebnis erreicht werden kann. Durch die Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund sinken vor allem die Ausgaben der Kreise und Landschaftsverbände. Hohe SLZ sind daher nicht mehr gerechtfertigt. Verglichen mit Sz1a werden die Gemeinden also nicht mehr über eine Reduzierung der Kreisumlage an den Gewinnen beteiligt (wodurch eher finanzstarke Gemeinden profitiert haben), sondern über eine Erhöhung der SLZ (wodurch finanzschwache Gemeinden profitieren). Abbildung 11 stellt die Verteilung der Pro-Kopf-Entlastung im Minimal- und Maximalkonzept für die fünf Haushaltsstatus im Sz1c dar. Die gewünschte Verteilungswirkung wird auch hier verfehlt. Dies liegt u. a. im geringen Umfang der SLZ begründet, den Kreise und Landschaftsverbände erhalten.

Abbildung 11:

Verteilung der Pro-Kopf-Entlastungen im Minimalkonzept (links) und Maximalkonzept (rechts) nach Haushaltsstatus gem. § 75 GO NRW (in Euro je Ew.), Sz1c



Haushaltsstatus: 1: Echt ausgeglichener Haushalt, 2: Fiktiv ausgeglichener Haushalt, 3: Reduzierung allg. Umlage ohne HSK-Pflicht, 4: HSK genehmigt, 5: HSK nicht genehmigt

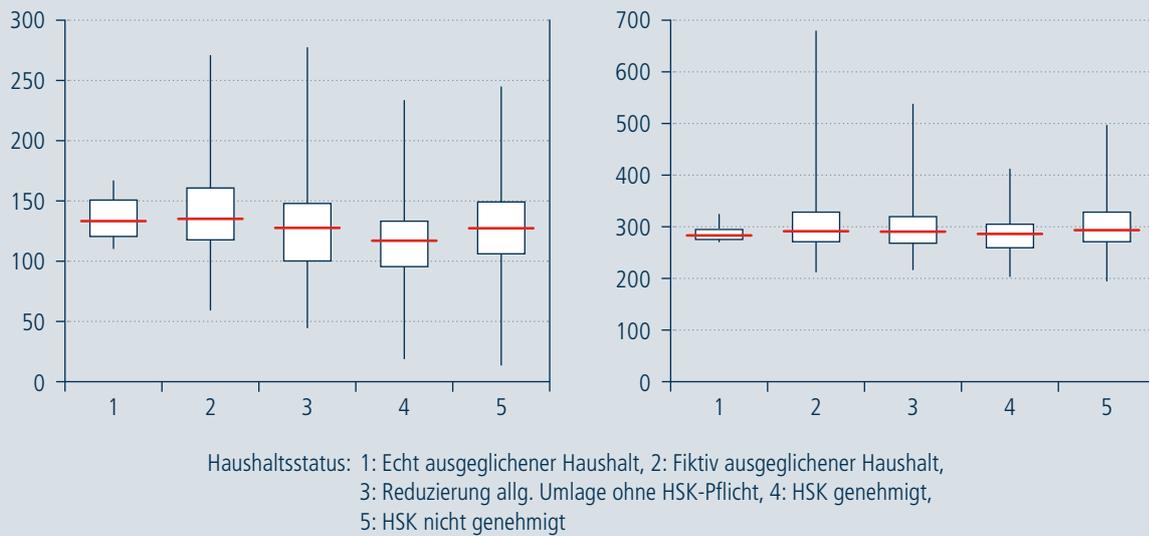
Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Szenarien 2a bis 2c

Sz2 zeichnet sich dadurch aus, dass keine zusätzlichen Mittel bereitgestellt werden, sondern lediglich eine Umverteilung stattfindet. NRW (Gesamtheit Land und Kommunen) profitiert dabei per saldo mit rund 650 Millionen Euro im Minimalkonzept bzw. 1,4 Milliarden Euro im Maximalkonzept. In Sz2a verbleiben die Verluste aus dem LFA beim Land, die Gewinne erhalten die Kommunen (vgl. Abbildung 12).

Abbildung 12:

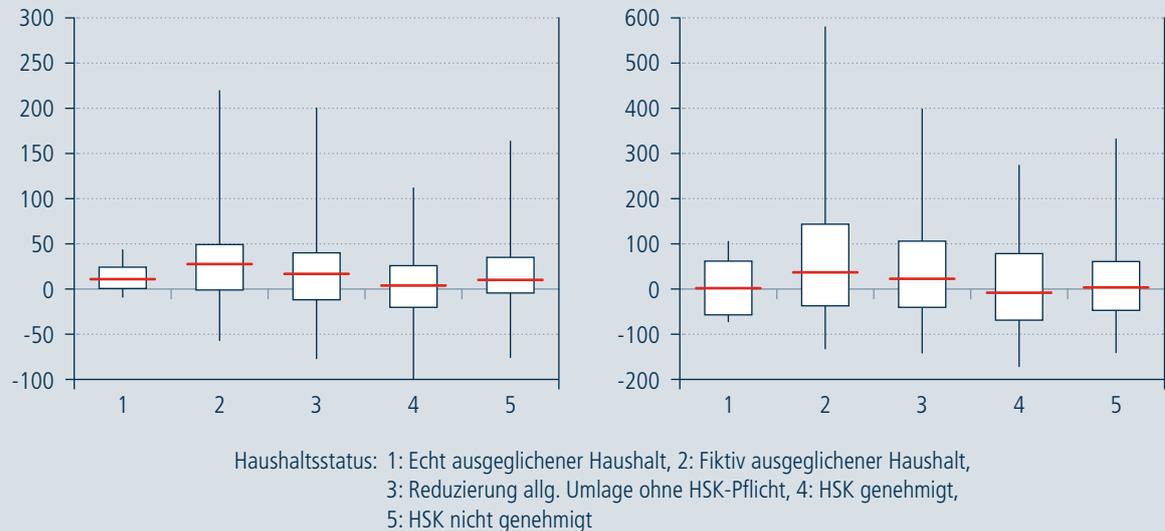
Verteilung der Pro-Kopf-Entlastungen im Minimalkonzept (links) und Maximalkonzept (rechts) nach Haushaltsstatus gem. § 75 GO NRW (in Euro je Ew.), Sz2a



Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Da das Land im LFA verliert, sinkt die FAM, und damit die SLZ und die Investitionspauschalen. Das Verteilungsergebnis ist dabei ähnlich dem in Sz1a, nur liegen die Boxen auf etwas niedrigerem Niveau, da die FAM niedriger ist (vgl. Abbildung 8 und Abbildung 12). In Sz2b reduziert das Land die FAM in Höhe der Einbußen, die es im LFA erfährt. Damit steht der gesamte gemeinsame Gewinn den Kommunen zu, die Landeseinnahmen verändern sich nicht (vgl. Abbildung 13).

Abbildung 13:

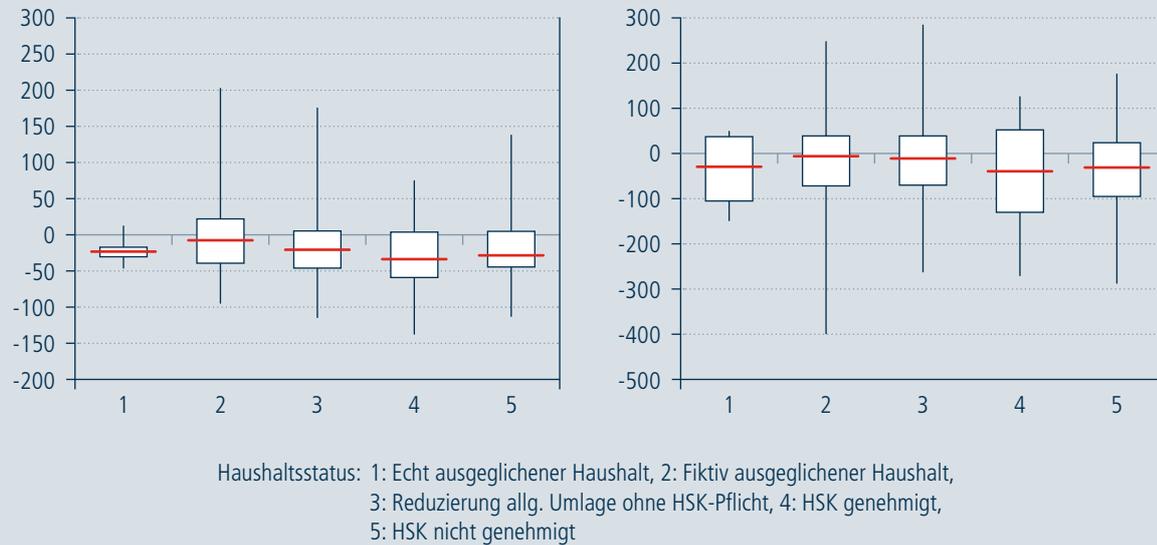
Verteilung der Pro-Kopf-Entlastungen im Minimalkonzept (links) und Maximalkonzept (rechts) nach Haushaltsstatus gem. § 75 GO NRW (in Euro je Ew.), Sz2b

Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Die Verteilungswirkung ähnelt der aus Sz1b (vgl. Abbildung 10 und Abbildung 13), wobei wiederum eine Vielzahl von Kommunen netto belastet wird, und dies in beiden Konzepten für Kommunen aller Haushaltsstatus gilt. Abschließend wird in Sz2c untersucht, welche Verteilungswirkung sich ergibt, wenn das Land alle Gewinne abschöpft. Im Maximalkonzept reduziert das Land die FAM soweit, dass bei Erhalt der Schul- und Sportpauschalen, aber Entfall der SLZ und Investitionspauschalen, noch immer ein Fehlbetrag verbleibt. Dieser Fehlbetrag (rund 740 Millionen Euro) soll durch eine Landesumlage von den Gemeinden finanziert werden. Übersteigt die Steuerkraft die Bedarfe, so sind 50 Prozent des Unterschiedsbetrages als Umlage abzuführen (vgl. Abbildung 14).

Abbildung 14:

Verteilung der Pro-Kopf-Entlastungen im Minimalkonzept (links) und Maximalkonzept (rechts) nach Haushaltsstatus gem. § 75 GO NRW (in Euro je Ew.), Sz2c



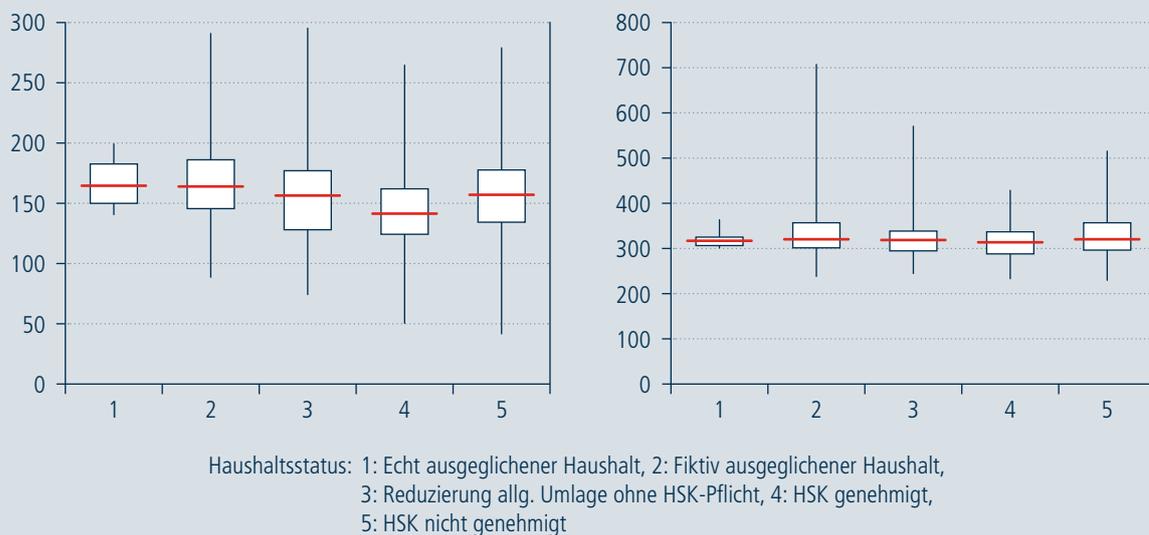
Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Ein solches Vorgehen würde die finanzstarken Gemeinden überproportional belasten. Tatsächlich unterscheidet sich die Verteilungswirkung qualitativ jedoch nicht wesentlich von Sz2b, mit der Ausnahme, dass die Boxen auf niedrigerem Niveau liegen (vgl. Abbildung 13 und Abbildung 14). In allen Varianten von Szenario 2 kann die gewünschte Umverteilungswirkung nicht erreicht werden.

Szenarien 3a bis 3f

Abbildung 15:

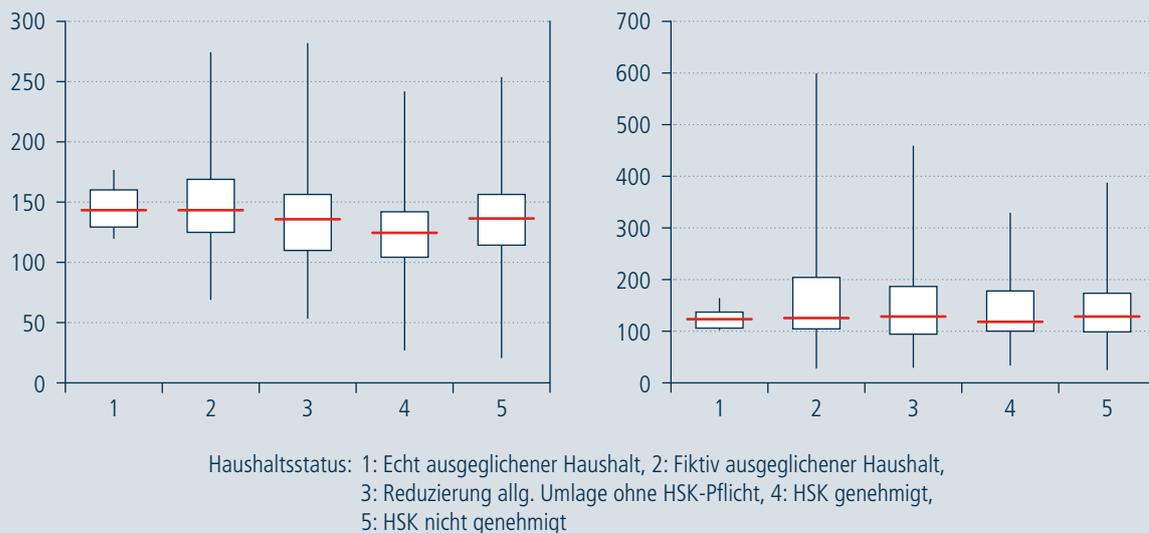
Verteilung der Pro-Kopf-Entlastungen im Minimalkonzept (links) und Maximalkonzept (rechts) nach Haushaltsstatus gem. § 75 GO NRW (in Euro je Ew.), Sz3a



Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Abbildung 16:

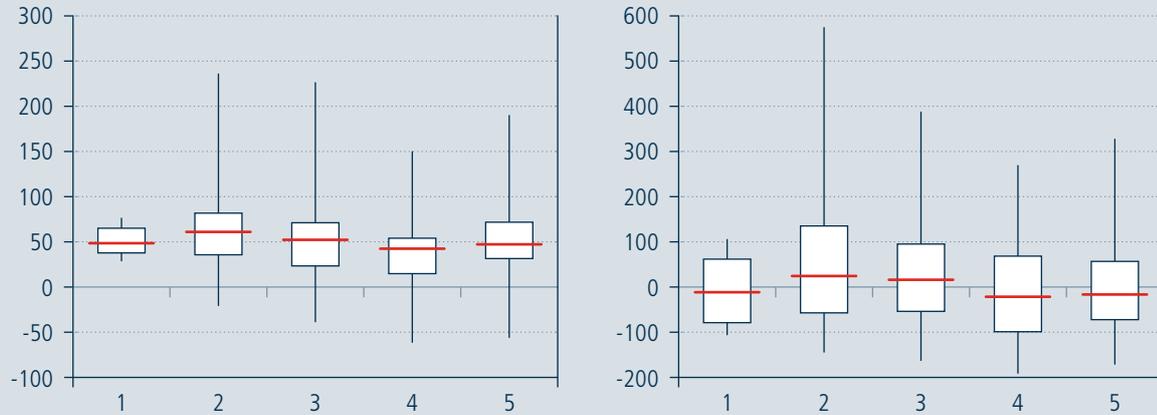
Verteilung der Pro-Kopf-Entlastungen im Minimalkonzept (links) und Maximalkonzept (rechts) nach Haushaltsstatus gem. § 75 GO NRW (in Euro je Ew.), Sz3b



Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Abbildung 17:

Verteilung der Pro-Kopf-Entlastungen im Minimalkonzept (links) und Maximalkonzept (rechts) nach Haushaltsstatus gem. § 75 GO NRW (in Euro je Ew.), Sz3c



Haushaltsstatus: 1: Echt ausgeglichener Haushalt, 2: Fiktiv ausgeglichener Haushalt, 3: Reduzierung allg. Umlage ohne HSK-Pflicht, 4: HSK genehmigt, 5: HSK nicht genehmigt

Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Abbildung 18:

Verteilung der Pro-Kopf-Entlastungen im Minimalkonzept (links) und Maximalkonzept (rechts) nach Haushaltsstatus gem. § 75 GO NRW (in Euro je Ew.), Sz3d

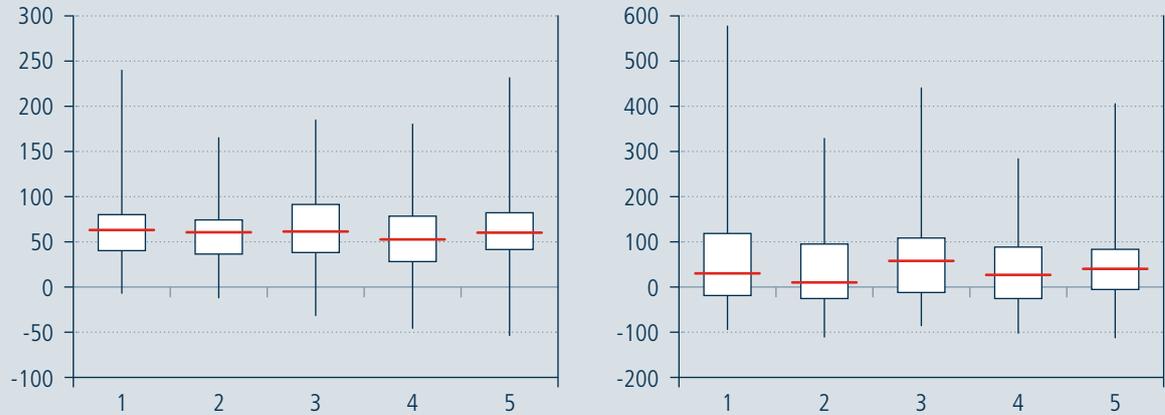


Haushaltsstatus: 1: Echt ausgeglichener Haushalt, 2: Fiktiv ausgeglichener Haushalt, 3: Reduzierung allg. Umlage ohne HSK-Pflicht, 4: HSK genehmigt, 5: HSK nicht genehmigt

Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Abbildung 19:

Verteilung der Pro-Kopf-Entlastungen im Minimalkonzept (links) und Maximalkonzept (rechts) nach Verschuldungs-Quintilen (in Euro je Ew.), Sz3e

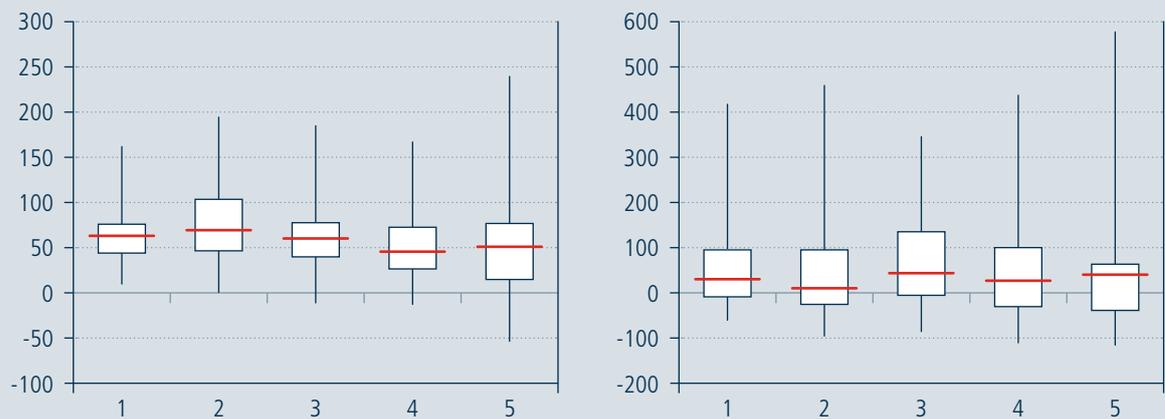


Haushaltsstatus: 1: Echt ausgeglichener Haushalt, 2: Fiktiv ausgeglichener Haushalt, 3: Reduzierung allg. Umlage ohne HSK-Pflicht, 4: HSK genehmigt, 5: HSK nicht genehmigt

Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Abbildung 20:

Verteilung der Pro-Kopf-Entlastungen im Minimalkonzept (links) und Maximalkonzept (rechts) nach Arbeitslosigkeits-Quintilen (in Euro je Ew.), Sz3e

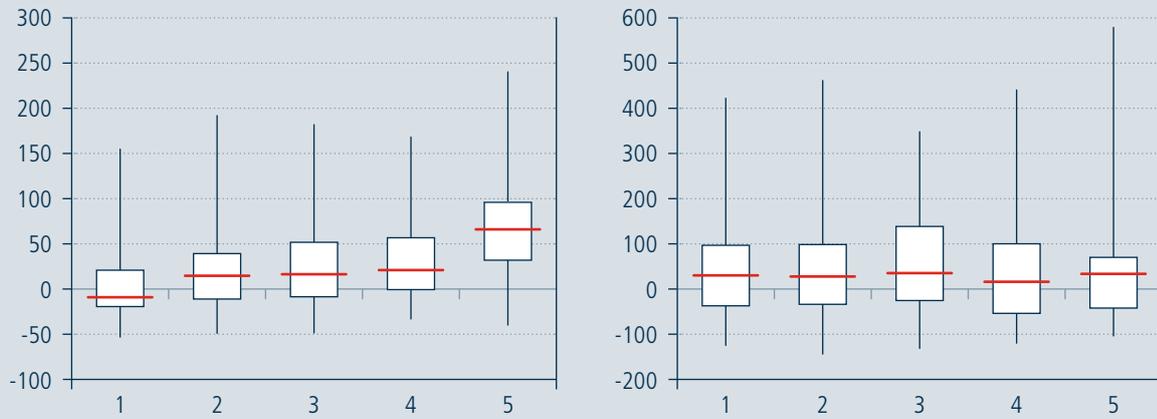


Haushaltsstatus: 1: Echt ausgeglichener Haushalt, 2: Fiktiv ausgeglichener Haushalt, 3: Reduzierung allg. Umlage ohne HSK-Pflicht, 4: HSK genehmigt, 5: HSK nicht genehmigt

Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Abbildung 21:

Verteilung der Pro-Kopf-Entlastungen im Minimalkonzept (links) und Maximalkonzept (rechts) nach Arbeitslosigkeits-Quintilen (in Euro je Ew.), Sz3f



Haushaltsstatus: 1: Echt ausgeglichener Haushalt, 2: Fiktiv ausgeglichener Haushalt,
 3: Reduzierung allg. Umlage ohne HSK-Pflicht, 4: HSK genehmigt,
 5: HSK nicht genehmigt

Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Die Autoren

Prof. Dr. Joachim Ragnitz, Projektleiter

ist seit 2007 stellvertretender Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts; zuvor war er 13 Jahre lang als Abteilungsleiter am Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) tätig. Zu seinen bevorzugten Forschungsgebieten zählen die föderalen Finanzbeziehungen, die Inzidenz finanzpolitischer Maßnahmen und die wirtschaftlichen Implikationen des demografischen Wandels.

Dipl.-Volkswirt Alexander Eck

ist seit seinem Abschluss als Diplom-Volkswirt an der Technischen Universität Dresden mit Gastaufenthalten an der Karlsuniversität, Prag, und der University of Auckland, im Jahr 2010 als Doktorand am ifo Institut tätig. Sein Forschungsschwerpunkt liegt in der Analyse und Fortschreibung von öffentlichen Haushalten und Finanzausgleichssystemen.

Felix Rösel, M. Sc. (Volkswirt)

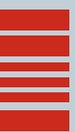
ist seit 2013 Doktorand in der Dresdner Niederlassung des ifo Instituts. Herr Rösel absolvierte ein Bachelorstudium der Staatswissenschaften (Volkswirtschaftslehre, Rechtswissenschaft) an der Universität Erfurt sowie ein Masterstudium der Volkswirtschaftslehre an der Technischen Universität Dresden. Sein Forschungsschwerpunkt umfasst die Analyse kommunaler Haushalte, insbesondere vor dem Hintergrund steigender Sozialausgaben.

Dipl.-Volksw. Johannes Steinbrecher

ist als Doktorand beim ifo Institut, Niederlassung Dresden beschäftigt. Seit seinem Abschluss als Diplom-Volkswirt an der Technischen Universität Dresden im Jahr 2008 beschäftigt er sich mit Finanzpolitik. Seine Forschungsschwerpunkte umfassen dabei vor allem die Fortschreibung öffentlicher Haushalte sowie die Verteilung von Finanzmitteln auf die föderalen Ebenen.

Dipl.-Volksw. Christian Thater

war zwischen 2008 und 2013 als Doktorand am ifo Institut tätig. Zuvor erhielt er sein Diplom in Volkswirtschaftslehre von der Technischen Universität Dresden. Sein Forschungsschwerpunkt lag in der empirischen Wirtschaftsforschung, insbesondere im Bereich öffentlicher Haushalte und demografischer Entwicklung.



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

Ins rechte Licht gerückt – Die Sozialwirtschaft und ihre volkswirtschaftliche Bedeutung

WISO direkt

Außenwirtschaft

Europäische Wettbewerbsdesorientierung

WISO direkt

Nachhaltige Strukturpolitik

Soziale Innovationspolitik

WISO Diskurs

Steuerpolitik

Verteilungsgerechtigkeit in einer sozialen Marktwirtschaft – Plädoyer für die Einführung einer Platon-Steuer

WISO direkt

Steuerpolitik

Steuer- und Transferpolitik auf dem Weg in die Sackgasse – eine Analyse der Umverteilungswirkung

WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

Mittelstand im globalen Wettbewerb Internationalisierung als unternehmerische und wirtschaftspolitische Herausforderung

WISO Diskurs

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Weiterentwicklung des EEG aus Verbraucherperspektive, Handlungsbedarf, Ausgestaltungsoptionen, rechtlicher Rahmen

WISO Diskurs

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Verbraucherperspektiven bei der EEG-Reform

WISO direkt

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

Wie Phönix aus der Asche? Zur Zukunft der Automobilindustrie in Deutschland

WISO Diskurs

Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen

Das Programm Soziale Stadt Kluge Städtebauförderung für die Zukunft der Städte

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Gute Pflege vor Ort Das Recht auf eigenständiges Leben im Alter

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Pflege zwischen Familie, Markt und Staat – Wie Pflegearbeit in Zukunft organisiert werden kann

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

20 Jahre Verabschiedung der Gesetzlichen Pflegeversicherung – eine Bewertung aus sozialpolitischer Sicht

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Sanktionen im SGB II Verfassungsrechtliche Legitimität, ökonomische Wirkungsforschung und Handlungsoptionen

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

Humanisierung der Arbeit braucht Forschung

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen – gestalten und finanzieren

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

Das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem und die Verantwortung des Europäischen Parlaments

WISO direkt

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso

