

Wer bestellt, bezahlt!

Berechnung des Vorschlags zur Neuordnung des Finanzausgleichs
von Hans Eichel, Philipp Fink und Heinrich Tiemann

Alexander Eck, Joachim Ragnitz, Felix Rösel, Johannes Steinbrecher, Christian Thater¹

Auf einen Blick

Hans Eichel, Philipp Fink und Heinrich Tiemann haben im Juni 2013 für die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) einen Vorschlag zum Abbau regionaler Disparitäten vorgelegt. Eine wichtige Säule ist dabei die Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund. Das ifo Institut, Niederlassung Dresden, hat im Auftrag der FES eine fiskalische Analyse dieser Maßnahme durchgeführt. Dazu wurden die Auswirkungen auf den Länderfinanzausgleich für alle Länder und den kommunalen Finanzausgleich am Beispiel Nordrhein-Westfalens untersucht. Die Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund erweist sich als geeignet, die Ziele des FES-Vorschlags zu erreichen. Hierzu müsste sich der Bund mit zehn Milliarden Euro beteiligen, für die ab 2020 der Solidaritätszuschlag herangezogen werden könnte. Damit die Mittel tatsächlich im Sinne des Vorschlags, an die Kommunen verteilt werden können, ist allerdings eine Verständigung von Bund und Ländern notwendig. Denn die Länder besitzen bei der Verteilung der Mittel auf die Kommunen eigene Handlungsspielräume.

Für die föderalen Finanzbeziehungen in Deutschland stellt der 31. Dezember 2019 ein einschneidendes Datum dar. Mit diesem Tag laufen die Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes und des Solidarpakts II aus. Bis zu diesem Zeitpunkt müssen neue Regelungen gefunden werden, wie zukünftig die Mittel zwischen Bund und Ländern einerseits und unter den Ländern andererseits verteilt werden. Dabei wird häufig gefordert, dass eine Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen auch die finanzielle Lage der Kommunen betrachten sollte, da diese im gegenwärtigen System nicht vollumfänglich berücksichtigt wird.

Hans Eichel, Philipp Fink und Heinrich Tiemann haben einen solchen Vorschlag mit dem Ziel des Abbaus regionaler Disparitäten in Deutschland vorgelegt.² Der Vorschlag umfasst drei Säulen: 1. eine finanzielle Entlastung der Kommunen durch die Übernahme bestimmter kommunaler Sozialausgaben durch den Bund; 2. eine angemessene finanzielle Ausstattung der Kommunen, um die Erfüllung der Aufgaben der Daseinsvorsorge sicherzustellen; 3. die Initiierung eines Wettbewerbs unter den Ländern um Lösungen für dringende gesellschaftliche Herausforderungen. Die Dresdner Niederlassung des ifo Instituts hat im Auftrag FES die in der ersten Säule angeregte Übernahme der kom-

munalen Sozialausgaben durch den Bund hinsichtlich ihrer fiskalischen Wirkungen genauer untersucht.³ Die Forschungsfrage lautete dabei, ob Gemeinden abhängig von ihrer Haushaltslage durch die Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund angemessen besser gestellt werden können, also Gemeinden in Haushaltsnotlagen stärker profitieren. Dabei wurde die geltende Rechtslage des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems als Grundlage herangezogen.

Umfang der übernommenen Sozialausgaben: Minimal- und Maximalkonzept

Das Entlastungskonzept der FES 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). Die so definierten Sozialausgaben im Jahr 2011 betragen im Minimalkonzept rund 12,6 Milliarden Euro, im Maximalkonzept rund 30,9 Milliarden Euro, wobei Bayern und Baden-Württemberg jeweils sehr niedrige Ausgaben je Einwohner aufwiesen, Berlin, Bremen und Hamburg jeweils die höchsten.

Auswirkungen auf das Regelwerk des Länderfinanzausgleichs gering

Mit dem Länderfinanzausgleich (LFA) hat der Gesetzgeber ein System zum Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft in den Ländern geschaffen, das zu einer weitgehenden Nivellierung der (im LFA berücksichtigten) Landeseinnahmen führt. In diesem Ausgleichssystem werden Bedarfe, etwa für Sozialausgaben, nur in Form der Einwohnergewichtung berücksichtigt. Durch den Vorschlag bedingte Änderungen im Regelwerk kommen deshalb zunächst

nur an dieser Stelle in Frage. Die statistische Untersuchung der Anpassungsbedarfe bei der Einwohnergewichtung deutet darauf hin, dass die bestehende, erhöhte Einwohnergewichtung für die Stadtstaaten nach Umsetzung des Vorschlags der FES 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 jedoch abgesehen. Zudem hat eine Umsetzung des Vorschlags nicht unmittelbar eine Anpassung der Regelungen des LFA zur Folge, weshalb eine Anpassung in den Berechnungen spekulativ wäre.

Der Bund beteiligt sich mit zehn Milliarden Euro

Zur Finanzierung der Kosten für eine Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund wurden drei Finanzierungsvarianten untersucht, die sich hinsichtlich der Herkunft der Mittel unterscheiden. Im Szenario 1 erfolgt die Finanzierung vollständig aus Bundesmitteln. Diese müssten z.B. über Einnahmeerhöhungen (Umsatzsteuer, Solidaritätszuschlag) oder Einsparungen im Haushalt gegenfinanziert werden. Für die Länder wäre aufgrund der deutlich verbesserten Einnahmesituation der konsolidierten Ebene dieses Szenario zwar reizvoll, für den Bund jedoch kaum zu stemmen. Szenario 2 kommt hingegen ohne Steuererhöhungen oder Haushaltskürzungen beim Bund aus. Der Bund erhält die notwendigen Beträge direkt aus der Umsatzsteuer, womit de facto die Länder durch eine Absenkung ihres Anteils an der Umsatzsteuer die Finanzierung übernehmen würden. Dieses Szenario käme einer reinen Umverteilung zwischen den Ländern gleich. Einige Länder würden Einbußen im Vergleich zu ihrer jetzigen Finanzmittelausstattung verzeichnen, was eine politische Einigung auf ein solches Finanzierungsszenario erschweren dürfte oder gar unmöglich macht.

Daher wurde mit Szenario 3 ein Finanzierungskonzept untersucht, welches beide Ebenen einschließt. Der Bund stellt Mittel im Umfang von zehn Milliarden Euro bereit, der Rest wird durch eine Absenkung des Umsatzsteueranteils der Länder bereitgestellt. Trotz der Umverteilungseffekte verzeichnen aufgrund der Bundesbeteiligung alle Länder auf konsolidierter Ebene Zugewinne. Insbesondere profitieren hierbei die Stadtstaaten sowie Nordrhein-

Westfalen und das Saarland, welche von hohen Soziallasten und einer problematischen (kommunalen) Finanzlage betroffen sind. Dieser Vorschlag, bei dem der Bund bereit ist, zehn Milliarden Euro in die Entlastung der Kommunen zu investieren, könnte sowohl im Minimalkonzept, vor allem aber auch im Maximalkonzept, innerhalb der Ländergesamtheit konsensfähig sein. Dieses Szenario zeigt auf, dass die vom FES-Vorschlag intendierten Ziele durch die Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund erreicht werden können. Es kommt zu einer diesbezüglich geeigneten Umverteilung der Mittel im LFA auf Länder mit besonders schwieriger kommunaler Finanzlage.

Der Solidaritätszuschlag als Finanzierungsoption

Vorbehaltlich der Zulässigkeit einer „Umwidmung“ kommt für eine Finanzierung der für Szenario 3 benötigten zehn Milliarden Euro der Solidaritätszuschlag in Betracht. Dessen Aufkommen betrug im Jahr 2011 rund 12,8 Milliarden Euro und überstieg somit die erhöhten Finanzierungserfordernisse des Bundes. Es wäre daher mit dem Auslaufen des Solidarpakts II im Jahr 2020 eine teilweise oder vollständige Finanzierung der Entlastung der Kommunen ohne Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen an anderen Stellen denkbar. Eine Finanzierung über den Solidaritätszuschlag ist auch aus methodischen Gründen attraktiv. Da das Aufkommen allein dem Bund zusteht, fallen die Mehreinnahmen genau auf der Ebene an, auf der die erhöhten Finanzierungserfordernisse entstehen. Dies wäre bei alternativen Finanzierungsinstrumenten, wie z. B. einer Erhöhung der Einkommensteuer, nicht notwendigerweise der Fall.

Kommunaler Finanzausgleich wird reduziert

Auch wenn, wie in Szenario 3, alle Bundesländer auf konsolidierter Ebene von einer Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund profitieren, ist damit noch nicht gewährleistet, dass die Mittel zielgenau bei Kommunen mit prekärer Haushaltslage „ankommen“. Zwar profitieren die Kommunen direkt durch verringerte Sozialausgaben. Allerdings müssen die Länder, die im Länderfinanzausgleich insgesamt und insbesondere bei der angepassten Umsatzsteuerverteilung teils erhebliche Einbußen

hinnehmen müssten, eine Gegenfinanzierung vornehmen. Im Gutachten wurde unterstellt, dass diese Gegenfinanzierung in Form reduzierter Zuweisungen an die kommunale Ebene im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs erfolgt. Was den Kommunen also bei den Sozialausgaben an Entlastung bereitgestellt wird, wird im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs (teilweise) wieder abgeschöpft. Untersucht wurden am Beispiel Nordrhein-Westfalens für die verschiedenen Finanzierungsszenarien unterschiedliche Varianten der Mittelverteilung im kommunalen Finanzausgleich.

Berücksichtigung der Soziallasten im kommunalen Finanzausgleich: Beibehalten oder abschaffen?

Im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalens werden die Soziallasten bei der Zuteilung der Mittel durch den Soziallastenansatz bereits berücksichtigt. Unklar ist, ob der Soziallastenansatz bei einer Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund auch im veränderten System in modifizierter Form erhalten bleiben kann. Eine Umgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs ist vom politischen Willen des Landesgesetzgebers abhängig. Im Minimalkonzept 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. Argumentiert man zudem, dass mit dem Soziallastenansatz nicht nur Bedarfe in Form von Ausgaben für soziale Transfers (wie durch das Minimal- und das Maximalkonzept erfasst) abgebildet werden, sondern auch 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 zu Grunde 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 Sozillastenansatzes in der jetzigen Form ohne Neukalibrierung erscheint im Maximalkonzept dennoch nicht wahrscheinlich, da kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden asymmetrisch entlastet werden würden. Die Sozialausgaben werden in Nordrhein-Westfalen von kreisfreien Städten und den Kreisen (im kreisangehörigen Raum) bzw. den Landschaftsverbänden getragen. Kreise und Landschaftsverbände finanzieren sich überwiegend durch Kreisumlagen bzw. Landschaftsumlagen. Diese werden als fester Prozentsatz (Umlagesatz) auf Steuern und Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden bzw. der zu den Landschaftsverbänden zugehörigen Kreise erhoben. Während die kreisfreien Städte also je nach Sozialausgaben entlastet werden würden, profitieren die kreisangehörigen Gemeinden über die reduzierte Kreisumlage nach ihrer Finanzkraft.

Kommunen in NRW könnten zielgerichtet entlastet werden

Bleibt der Sozillastenansatz im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalens erhalten, kann bei hälftiger Verteilung der Zugewinne auf Land und Kommunen im Minimalkonzept das gewünschte Verteilungsziel erreicht werden. Entfällt hingegen der Sozillastenansatz, kann in den untersuchten Szenarien das gewünschte Verteilungsergebnis nicht erreicht werden. Ursächlich dafür ist einerseits, dass es durch das Entfallen des Sozillastenansatzes im kommunalen Finanzausgleich zunächst zu einer Umverteilung zu Ungunsten von Kommu-

nen mit hohen Bedarfen aus Sozillasten kommt. Andererseits trägt auch die Ausgestaltung der Mittelverteilung dazu bei, dass nicht unbedingt finanzschwache Kommunen profitieren. Denn aufgrund der Umlagefinanzierung der Sozialausgaben in Nordrhein-Westfalen zahlen 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 Umlagesatz sinkt). Daraus folgt aber gerade, dass Gemeinden mit höheren Einnahmen stärker profitieren als Gemeinden mit niedrigen Einnahmen.

Fazit

Die Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund, wie sie der Vorschlag der FES vorsieht, stärkt die Konnexität. Die in ihrer Höhe und in ihrem Umfang vom Bund determinierten Sozialleistungen würden künftig auch von diesem bezahlt werden. Zudem besteht die Möglichkeit, dass Kommunen mit prekärer Haushaltslage stärker entlastet werden. Aufgrund von Spielräumen der Länder bei der Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs ist für eine Umsetzung des Vorschlags aber eine Verständigung von Bund und Ländern notwendig, die Mittel im Sinne der Ziele des FES-Vorschlags an die Kommunen zu verteilen. Dann könnten nicht nur kommunale Investitionen angeregt und regionale Disparitäten vermindert werden, sondern auch substantielle Beiträge zu einer langfristig nachhaltigen kommunalen Haushaltsführung geleistet werden.

-
- 1 Prof. Dr. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts. Alexander Eck, Felix Rösel und Johannes Steinbrecher sind Doktoranden an der Niederlassung Dresden des ifo Instituts. Christian Thater war bis 2013 Doktorand an der Niederlassung Dresden des ifo Instituts.
 - 2 Hans Eichel, Philipp Fink, Heinrich Tiemann: Vorschlag zur Neuordnung des Finanzausgleichs, WISO direkt, Bonn 2013.
 - 3 Alexander Eck, Joachim Ragnitz, Felix Rösel, Johannes Steinbrecher, Christian Thater: Wer bestellt, bezahlt! Für eine Reform des Finanzausgleichs zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland – Berechnung des Vorschlags zur Neuordnung des Finanzausgleichs von Eichel, Fink und Tiemann (2013), WISO Diskurs, Bonn 2014. Das vorliegende WISO direkt fasst die Ergebnisse dieses WISO Diskurses zusammen.