

Frau
Regina van Dinter
Präsidentin des Landtags NRW
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

Per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

Ansprechpartner:
Andreas Wohland, StGB NRW
Dr. Christian von Kraack, LKT NRW
Dr. Dörte Diemert, ST NRW

Tel.-Durchwahl: 0211 4587-255
Fax-Durchwahl: 0211 4587-292
E-Mail: andreas.wohland@kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen:
IV/1 902-04/1 (StGB NRW)
20.30.00.1 (LKT NRW)
20.10.22 N (ST NRW)

Datum: 08.01.2010

Stellungnahme zu der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform am 13.01.2010 zum Gesetzentwurf der Landesregierung zu einem Einheitslastenabrechnungsgesetz (Drucksache 14/10125)

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

zunächst einmal bedanken wir uns für die Möglichkeit, im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform zu dem Entwurf eines Einheitslastenabrechnungsgesetzes Stellung nehmen zu können. Den uns übersandten Fragenkatalog haben wir nach inhaltlichen Schwerpunkten gegliedert und beantworten diesen – vorbehaltlich einer späteren, abweichenden Bewertung durch unsere Gremien – gerne wie folgt:

I. Bindungswirkung des Urteils des Verfassungsgerichtshofs vom 11.12.2007 und Abschlagszahlungen

Zu Frage 3:

Wie bewerten Sie, dass das Land für das Jahr 2006 eine Bindungswirkung des Urteils des Verfassungsgerichtshofs vom 11. Dezember 2007 offensichtlich anerkennt, dieses aber für die Folgejahre ablehnt?

Die sog. Bindungswirkung landesverfassungsgerichtlicher Entscheidungen ist in § 26 Absatz 1 des Verfassungsgerichtshofgesetzes (VGHG) angeordnet. Danach binden die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs alle Verfassungsorgane des Landes sowie alle Behörden und Gerichte. Entsprechend dem Gegenstand der Verfassungsbeschwerde befasst sich der Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 11.12.2007 lediglich mit dem Haushaltsjahr 2006.

Gleichwohl haben seine Aussagen auch für die zukünftige, grundlegend neu gestaltete Abrechnungsmethodik Relevanz: So ist die Frage zu beantworten, ob der zum Jahr 2007 vor-

genommene Systemwechsel sachlich begründet werden kann und ob die ab 2007 geltende „neue“ Berechnungsmethodik den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt.

Da der Gerichtshof noch nicht mit der neuen Berechnungssystematik befasst war, lassen sich dem Urteil keine dezidierte Bewertungen oder Antworten zu dieser Frage entnehmen. In seinem Urteil vom 11.12.2007 hat das Gericht jedoch zu erkennen gegeben, dass es das zunächst bis zum Jahr 2005 (und jetzt bis zum Jahr 2006) praktizierte Verfahren – die tatsächliche Zahllast des Landes im LFA als Einheitslast zu werten – für sachlich vertretbar und auf „belastbaren Daten“ beruhend ansieht. Das Land muss daher begründen, warum es dieses bewährte und von den Kommunen wie vom VerFGH NRW akzeptierte Verfahren nunmehr nicht weiterführen möchte.

Zu Frage 2:

Halten Sie die bisher vom Land geleisteten Abschlagzahlungen für ausreichend, um dem Tenor der Entscheidung des Verfassungsgerichtes vom 11.12.2007 Rechnung zu tragen?

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der in Rede stehende Betrag in Höhe von 901 Mio. € für die Jahre 2006 bis 2008 nicht mit einem landesseitigen Anerkenntnis einer kommunalen Überzahlung in dieser Größenordnung gleichgesetzt werden darf. Die vom Land anerkannte kommunale Überzahlung für die Jahre 2006 bis 2008 ist vielmehr wesentlich geringer.

Der Betrag in Höhe von 901 Mio. € für die Jahre 2006 bis 2008 setzt sich aus zwei Einzelbeträgen zusammen:

- 650 Mio. € die mit dem Abschlagsgesetz ausgereicht wurden (Abschläge in Höhe von 280 Mio. € für 2006, 220 Mio. € für 2007 und 150 Mio. € für 2008), und weiteren
- 251 Mio. € die jetzt mit dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2009 bereitgestellt werden sollen.

Die letztgenannten 251 Mio. € werden ausgezahlt, um eine Rückforderung der Anfang 2008 aus Sicht des Landes zu viel ausgereichten Abschläge sowie Umverteilungen der den Kommunen insgesamt zustehenden Abschläge innerhalb der kommunalen Familie zu vermeiden. Die zusätzlichen Mittel in Höhe von 251 Mio. € werden also mitnichten bereitgestellt, weil auf der Basis der landesseitig zugrunde gelegten Berechnungsmethoden aus Sicht der Landesregierung ein entsprechender kommunaler Überzahlungsanspruch angenommen würde.

Vor diesem Hintergrund muss auch die Frage differenziert beantwortet werden: Während der Gesamtbetrag in Höhe von 901 Mio. € für einen Dreijahreszeitraum (2006 bis 2008) ausgereicht wird, befasst sich das Urteil des Verfassungsgerichtes vom 11.12.2007 ausschließlich mit der Abrechnung des Haushaltsjahres 2006. Bei der Beantwortung ist daher ebenfalls nach den jeweiligen Haushaltsjahren zu unterscheiden.

Zunächst ist festzuhalten, dass das Land Nordrhein-Westfalen für die Haushaltsjahre 2006 einerseits und die Haushaltsjahre ab 2007 (d.h. hier für die Jahre 2007 und 2008) **unterschiedliche Berechnungsmethoden** zugrunde legt:

Für das **Haushaltsjahr 2006** erkennt das Land die Bindungswirkung des Urteils des Verfassungsgerichtshofs an. Unter Zugrundelegung von aktualisierten Ist-Zahlen beträgt die kommunale Überzahlung der Einheitslasten im Jahr 2006 rund 379 Mio. € Bei Berücksichtigung der für dieses Jahr ausgezahlten Abschläge in Höhe von 280 Mio. € ergibt sich somit ein noch offener Abrechnungsbetrag zugunsten der Kommunen in Höhe von 99 Mio. € Dieser wird durch die nunmehr ausgereichten zusätzlichen 251 Mio. € abgedeckt. Diese Abrechnung für das Haushaltsjahr 2006 entspricht unseres Erachtens mithin den Vorgaben des VerfGH NRW vom 11.12.2007.

Nicht konsensfähig ist hingegen die landesseitig zugrunde gelegte **Berechnungsmethodik der Gesamtlasten der Einheit ab 2007**. Die vom Land angekündigte Abrechnung der Jahre 2007 und 2008 beruht auf einer Position der Landesregierung, die von den kommunalen Spitzenverbänden nicht geteilt wird.

Auf der Basis des Gesetzentwurfs läge für das Jahr 2007 lediglich eine kommunale Überzahlung in Höhe von rund 78 Mio. € und im Jahr 2008 in Höhe von rund 140 Mio. € vor. Ganz unabhängig vom anzulegenden interkommunalen Verteilungsmaßstab wären auf dieser Basis die in Höhe von 220 Mio. € für 2007 und 150 Mio. € für 2008 ausgezahlten Abschläge deutlich zu hoch bemessen gewesen.

Die kommunalen Spitzenverbände gehen hingegen auf der Basis des Gutachtens von Prof. Färber davon aus, dass die Einheitslasten des Landes wesentlich niedriger sind und damit eine deutlich höhere Überzahlung vorliegt. Auf der Grundlage dieser finanzwissenschaftlichen Untersuchung ist im Jahr 2007 von einer Überzahlung in Höhe von rund 344 Mio. € und im Jahr 2008 von rund 406 Mio. € auszugehen. Dabei haben die kommunalen Spitzenverbände jedoch erklärt, dass sie im Kompromisswege bereit wären, das für das Haushaltsjahr 2006 gewählte und vom Verfassungsgerichtshof grundsätzlich akzeptierte Verfahren – die tatsächliche Zahllast des Landes im LFA als Einheitslast zu werten – weiter fortzuschreiben. Gegenüber dem Ansatz von Prof. Färber wäre dies ein deutliches Entgegenkommen gewesen. Aber selbst bei diesem Ansatz würden sich in den Jahren wesentlich höhere Überzahlungsbeträge ergeben, als sie zzt. vom Land anerkannt werden: nämlich rd. 272 Mio. € im Jahre 2007 und 436 Mio. € im Jahre 2008. Unter Berücksichtigung der für diese Jahre gezahlten Abschläge ergäbe sich danach eine noch nicht ausgeglichene Überzahlung für die Jahre 2007 und 2008 von insgesamt 338 Mio. €

Zusammen mit dem Anspruch aus 2006 in Höhe von 99 Mio. € ergibt das einen noch offenen Anspruch in Höhe 437 Mio. € Dieser wird durch die jetzt bereit gestellten zusätzlichen Mittel in Höhe von 251 Mio. € schon dem Betrag nach nicht abgedeckt.

Zu Frage 5:

Auf welcher (Berechnungs-) Grundlage ist die Gesamtsumme der Abschlagzahlungen des Landes zustande gekommen?

Der Gesamtbetrag der Abschlagszahlungen des Landes in Höhe von 650 Mio. € setzte sich aus drei Zahlbeträgen zusammen. Es sollen Abschläge in Höhe von 280 Mio. € für das Jahr 2006, 220 Mio. € für das Jahr 2007 und 150 Mio. € für 2008 ausgereicht werden (vgl. oben). Eine spezielle Berechnungsgrundlage für diese Teilsummen und die Gesamtsumme ist uns nicht bekannt.

II. Begriff der Einheitslasten

Zu Frage 10:

Auf welche finanziellen Lasten infolge der Deutschen Einheit beziehen sich die Regelungen des § 6 Abs. 3 und Abs. 5 Gemeindefinanzreformgesetz?

Aus rechtswissenschaftlicher Sicht besteht das Problem, dass der Begriff der Einheitslasten, mit dem die Finanzwissenschaft operiert und der auch im Entwurf des „Einheitslastenabrechnungsgesetzes“ Verwendung findet, weder in § 6 GFRG noch an anderer Stelle eindeutig definiert wird. Insofern kann die Frage, auf welche Einheitslasten sich die Regelungen des § 6 Abs. 3 und Abs. 5 GFRG beziehen, nur im Wege der Auslegung beantwortet werden.

Vergleichsweise klar ist in diesem Zusammenhang die Regelung des § 6 Abs. 5, die auf die „Belastungen, die den Ländern im Zusammenhang mit der Neuregelung der Finanzierung des Fonds ‚Deutsche Einheit‘ verbleiben“, abstellt. Im Rahmen der Wiedervereinigung war der Fonds „Deutsche Einheit“ als unselbständiges Sondervermögen des Bundes nach Art. 110 Abs. 1 GG installiert worden. Im Rahmen einer Neugestaltung der Abfinanzierung des Fonds hat der Bund ab dem 1. Januar 2005 alle Verpflichtungen gegenüber dem Fonds übernommen. Im Gegenzug erfolgte von den Ländern ein finanzieller Ausgleich in Form einer Abtretung von Umsatzsteuerfestbeträgen. Obwohl damit die Beiträge der Länder zur Tilgung des Fonds „Deutsche Einheit“ entfallen, wurde ohne nähere Begründung zur Höhe die kommunale Beteiligung auf der Basis eines Betrages von 2,58 Mrd. € jährlich bis 2019 fortgeführt.

Damit ist zumindest dem Grunde nach klar, auf welchen Teil der „Einheitslasten“ sich § 6 Abs. 5 GFRG bezieht. Verfassungsrechtlich äußerst problematisch ist dagegen die zugrunde gelegte fiktive Höhe der Lasten. Das Gutachten von Prof. Dr. Färber (S. 24 ff.) belegt u. E. eindrucksvoll, dass die tatsächlichen Lasten deutlich geringer anzusetzen sind (vgl. auch die Beantwortung zu Frage 14).

Problematischer als Abs. 5 stellt sich die Begriffsbestimmung der Einheitslasten hinsichtlich des Abs. 3 dar.

§ 6 Abs. 3 Gemeindefinanzreformgesetz regelt die Beteiligung der Kommunen in den alten Ländern an den zusätzlichen Zahllasten der Länder infolge der Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich ab dem Jahr 1995. Hierzu wurde eine Erhöhung der Gewerbesteuerumlage beschlossen. Nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände kann diese Regelung vor dem Hintergrund der Historie nur so verstanden werden, dass allein die tatsächlichen Zahlungen des Landes Nordrhein-Westfalen in den Länderfinanzausgleich als „Einheitslasten“ in diesem Sinne verstanden werden. Der Landesgesetzgeber hat auch durchgängig von 1995 bis 2006 allein die Ist-Zahlungen des Landes NRW in den Länderfinanzausgleich als „Einheitslasten“ in diesem Sinne definiert. Der neue Ansatz des Landes, der auch durch das Lenk-Gutachten gestützt wird, wonach auch bloß fiktive Zahlungsansprüche des Landes NRW aus dem LFA, die sich als Konsequenz des zwischenzeitlich erfolgten wirtschaftlichen Rückfalls NRWs im Vergleich zu den anderen Westländern ergeben hätten, wenn die neuen Länder nicht in den bundesstaatlichen Länderfinanzausgleich einbezogen worden wären, ist unseres Erachtens nicht haltbar. Dies belegt auch das von uns vorgelegte Gutachten von Frau Prof. Dr. Färber.

Zu Frage 11:

Wie bewerten Sie die Darlegung der Landesregierung, dass die fortwirkenden finanziellen Lasten des Landes dem Grunde nach bestehen aus der Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich seit 1995 und den Kompensationsleistungen, die das Land im Zusammenhang mit der Neuregelung der Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ seit 2005 erbringt?

Wir teilen die Einschätzung der Landesregierung, wonach sich möglicherweise fortwirkende finanzielle Lasten des Landes der Wiederherstellung der Deutschen Einheit dem Grunde nach aus der Einbeziehung der neuen Ländern in den Länderfinanzausgleich seit 1995 und den Kompensationsleistungen, die das Land im Zusammenhang mit der Neuregelung der Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ seit 2005 erbringt, ergeben können. Hinsichtlich der Frage, ob hieraus in den Jahren 2005 ff. noch belastbar der Deutschen Einheit zuzuordnende Belastungen abgeleitet und quantifiziert werden können, und wenn ja, in welcher Höhe, bestehen hingegen deutlich unterschiedliche Einschätzungen. Letzteres gilt auch mit Blick auf die Frage, ob die Betrachtungen allein auf die beiden genannten Aspekte (Länderfinanzausgleich und Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“) beschränkt werden dürfen.

In der Gesamtschau der Belastungen des Landes NRW inkl. seiner Kommunen muss neben den aufgeführten Elementen unseres Erachtens nämlich zusätzlich berücksichtigt werden, dass die Kommunen 220 Mio. € jährlich an Sonderbedarfsergänzungszuweisungen an die neuen Bundesländer aufbringen müssen zur angeblichen Kompensation einer unterproportionalen Entlastung der Kommunen in den neuen Bundesländern durch die Hartz IV-Reformen. Auch Prof. Dr. Färber hat diese Belastung als einheitsbedingte Belastung der Kommunen in ihrem Gutachten anerkannt (vgl. hierzu auch die Antwort auf Frage 16 unter c)).

III. Berechnung der Einheitslasten

Zu Frage 16:

Mit dem Einheitslastenabrechnungsgesetz legt die Landesregierung die Methodik und Höhe fest, mit welcher die Einheitslasten ab dem Jahr 2007 jährlich zu veranschlagen sind. Wie bewerten Sie diese Methodik vor dem Hintergrund der drei zu diesem Thema vorliegenden finanzwissenschaftlichen Gutachten von Junkernheimrich, Lenk und Färber?

Der Entwurf sieht eine Abrechnungssystematik für die Jahre ab 2007 vor, die zunächst bis zum Jahr 2019 als dem voraussichtlich abschließenden Jahr des Solidarpakts II angewandt werden soll. Die vorgesehene Abrechnungssystematik ab 2007 greift Gesichtspunkte der finanzwissenschaftlichen Gutachten von Prof. Lenk und Prof. Färber auf. Sie ist jedoch nicht an beiden Gutachten gleichermaßen orientiert, sondern sie basiert ganz maßgeblich auf den Aussagen des Lenk-Gutachtens. Zentraler und prägender Ausgangspunkt ist nämlich die finanzwissenschaftlich äußerst umstrittene These eines seit 1995 aufgetretenen und seitdem im Wesentlichen unverändert (!) fortbestehenden Niveausprungs. Diese Grundannahme des sog. Lenk-Gutachtens wird durch die Landesregierung in ihrem Gesetzesentwurf durch Annahme eines „Extrem-Niveausprungs“ ausreizt: Das Lenk-Gutachten hatte die umstrittene Hypothese eines „Niveausprungs“ von 85 bis 103 € je Einwohner formuliert – die Landesregierung nimmt diese Hypothese nicht nur grundsätzlich auf, sondern nutzt deren oberes Extrem. Die ungeschmälerte Wirkung dieses „Ex-

trem-Niveausprungs“ wird lediglich durch Aufnahme verschiedener Abzugselemente gemildert, die die Landesregierung in Reaktion auf die massive Kritik durch das Färber-Gutachten in ihren Berechnungsansatz aufgenommen hat (a).

Auch bei der Berechnung der Belastung des Landes aus der Abfinanzierung des „Fonds Deutsche Einheit“ (FDE) zeigt sich die eindeutige Orientierung an den Aussagen des Gutachtens von Prof. Lenk, denn hier werden wesentlich höhere Belastungen angenommen, als im Gutachten von Prof. Färber anerkannt werden (b).

- a) **Zur Komponente „Länderfinanzausgleich – LFA“ (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 Einheitslastenabrechnungsgesetz NRW):** Als erste Komponente der einheitsbedingten Belastung des Landes wird auf Grundlage des Lenk-Gutachtens von einer zumindest bis zum Auslaufen des Solidarpakts II im Jahre 2019 fortdauernden, in Folge der Einbeziehung der Ost-Länder in den LFA im Jahre 1995 entstandenen Niveauverschiebung im LFA in Höhe von 103 €/je Einwohner Nordrhein-Westfalens, insgesamt also in Höhe von 1,843 Mrd. €ausgegangen.

Diese vollumfängliche und für die vorgesehene Abrechnung im Ergebnis prägende Stützung des Gesetzentwurfes auf die sogenannte „Niveausprunghypothese“ des Lenk-Gutachtens ist nicht nur im Grundsatz (aa), sondern auch in der Höhe des angenommenen „Niveausprungs“ in Frage zu stellen (bb). Erst vor diesem Hintergrund kann das vermeintliche Entgegenkommen der Landesregierung verstanden werden, das in einem Abzug von 440 Mio. € von dem so gefundenen Betrag zu liegen scheint (cc). Den unter Vornahme dieses Abzuges gebildeten Betrag von 1,403 Mrd. € wiederum in Höhe des prozentualen Anteils des LFA-Ausgleichsvolumens, das in die neuen Länder und Ostberlin fließt (zzt. etwa 58 Prozent), als einheitsbedingte Belastung Nordrhein-Westfalens aus dem LFA zu qualifizieren, geht ebenfalls fehl, da diese Belastung nur dann einheitsbedingt wäre, wenn sie aus der deutschen Teilung herührte. Tatsächlich waren die heutigen neuen Länder (mit Ausnahme Sachsens) jedoch auch vor der deutschen Teilung traditionell wirtschaftsschwach (dd):

- aa) Die sog. „Niveausprunghypothese“, von der die Landesregierung bei der Wahl ihres Vorschlags einer Abrechnungssystematik ausgeht (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 2 Abs. 1 Nr. 1 Einheitslastenabrechnungsgesetz NRW), kann nicht – das zeigen die Ausführungen von Prof. Färber – als Berechnungsgrundlage für die Einheitslasten des Landes im Länderfinanzausgleich herangezogen werden. Die Hypothese stellt allein auf die angeblich durch die Finanzkraftdivergenzen zu den neuen Ländern verursachten Differenzen bei den Leistungen Nordrhein-Westfalens im LFA im engeren Sinne ab. Sie ist aus verschiedenen von Prof. Färber aufgezeigten Gründen in Frage zu ziehen. Hier soll beispielhaft nur darauf verwiesen werden, dass schon die im Lenk-Gutachten berechneten beiden Trendgeraden (Zahlungen Nordrhein-Westfalens im LFA mit bzw. ohne Einbeziehung der neuen Länder in den LFA im Jahre 1995) keine Parallelität aufweisen, was eine Niveauverschiebung zumindest oberflächlich indizieren würde, sondern sich im Jahre 2009 schneiden müssten. Dies würde aber bedeuten, dass spätestens seit dem Jahr 2009 keine einheitsbedingten Belastungen Nordrhein-Westfalens im LFA mehr vorhanden wären und keinesfalls in die Zukunft fortgeschrieben werden dürfen. Von einem „Niveausprung“ – der aus seiner Natur heraus dauerhaft wäre – kann danach finanzwissenschaftlich nicht ausgegangen werden (Färber, Die Beteiligung der nordrhein-westfälischen Kommunen an den einheitsbedingten Lasten des Landes in Vergangenheit und Zukunft, Speyer 2009, S. 55 ff., 60).

- bb) Die von der Landesregierung vorgeschlagene Höhe des angenommenen „Niveausprungs“ (103 €je Einwohner; vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 1 Einheitslastenabrechnungsgesetz NRW) begegnet aber auch aus anderen Gründen erheblichen Zweifeln: Das Lenk-Gutachten nämlich hatte einen „Niveausprung“ in Höhe von 85 bis 103 €je Einwohner behauptet (vgl. *Lenk*, Ermittlung der angemessenen kommunalen Beteiligung an den finanziellen Lasten des Landes Nordrhein-Westfalen infolge der Deutschen Einheit für die Jahre 2006 bis 2019, Leipzig 2008, S. 42). Die Landesregierung dagegen wählt in ihrem Vorschlag einer Abrechnungssystematik ohne weitere Begründung das obere Extrem der zumindest umstrittenen, wenn nicht fragwürdigen Berechnungen des Lenk-Gutachtens. Die Wahl dieses um 18 €je Einwohner über der im Lenk-Gutachten postulierten Untergrenze liegenden Extrems führt zu einem um etwa 322 Mio. €höheren „Niveausprung“ als bei Wahl der Untergrenze.
- cc) Allein vor diesem Hintergrund versteht sich das vermeintliche Entgegenkommen der Landesregierung, wenn sie sodann – in Anlehnung an die Kritik des sog. Färber-Gutachtens – von diesem „Extrem-Niveausprung“ 440 Mio. € als nicht einheitsbedingt in Abzug bringt (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 2 Abs. 1 Nr. 1 Einheitslastenabrechnungsgesetz NRW: „[...] vermindert um 440.000.000 €“). Diese Komponente rührt daher, dass das Färber Gutachten ausgeführt hatte, dass, sofern ein Niveausprung durch Integration der neuen Länder in den LFA überhaupt angenommen werden könne, die diesbezüglichen Zahlungen Nordrhein-Westfalens im LFA schon im Jahre 1995 nicht ausschließlich auf die Integration der neuen Länder, sondern in einer Größenordnung von 330 bis 540 Mio. € unzweifelhaft auf eigene Steuermehreinnahmen zurückzuführen seien (vgl. *Färber*, aaO, S. 3, 48 und 86). Diesen Einwand greift die Landesregierung mit dem Abzug auf, allerdings von einem „Extrem-Niveausprung“ ausgehend und nur teilweise – nämlich in Höhe eines mittleren Betrages in Höhe von 440 Mio. €
- dd) Den unter Abzug von 440 Mio. € vom mittels des „Extrem-Niveausprungs“ ermittelten Ausgangswert gefundenen Betrag von 1,403 Mrd. € in Höhe des prozentualen Anteils des LFA-Ausgleichsvolumens, das in die neuen Länder und Ostberlin fließt (z. Zt. etwa 58 Prozent der LFA-Lasten), als einheitsbedingte Belastung Nordrhein-Westfalens aus dem LFA in Höhe von zzt. etwa 813,74 Mio. € jährlich zu qualifizieren (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 Einheitslastenabrechnungsgesetz NRW), geht fehl:

Dieser Einordnung liegt die Annahme zugrunde, sämtliche Leistungen, die die neuen Länder und Ost-Berlin aus dem LFA erhalten, seien einheitsbedingt. Dies trifft jedoch nur dann zu, wenn diese Lasten ohne die deutsche Trennung und die spätere Wiedervereinigung nicht vorhanden gewesen wären. Dies ist aber nicht der Fall. Tatsächlich findet der größte Teil der in die Ost-Länder fließenden LFA-Mittel seinen Grund in der (mit Ausnahme Sachsens) traditionellen wirtschaftlichen Schwäche dieser Länder, die in dieser Form auch gegeben wäre, wenn es niemals zu einer deutschen Teilung gekommen wäre. Die dem Vorschlag der Landesregierung zugrundeliegende Fehlannahme lautet jedoch: Die heutigen neuen Länder wären ohne deutsche Teilung mindestens ebenso wirtschaftsstark wie Nordrhein-Westfalen.

Die Wirtschaftskraft der Gebiete des heutigen Nordrhein-Westfalens war allerdings schon historisch stets deutlich höher als die der Gebiete der heutigen neuen Länder. Die Absurdität einer Qualifizierung sämtlicher in die neuen Länder flie-

ßenden LFA-Mittel als einheitsbedingt zeigt sich schon daran, dass das Land – würde es seine Annahme auf den gesamten LFA konsequent anwenden – auch die in das Saarland fließenden LFA-Anteile als beitriffsbedingte Einheitslast definieren müsste.

- b) **Zur Komponente „Fonds Deutsche Einheit – FDE“ (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 Einheitslastenabrechnungsgesetz NRW):** Als zweite Komponente wird als einheitsbedingte Belastung des Landes die der Abfinanzierung des Fonds Deutsche Einheit in Höhe von etwa 685 Mio. € jährlich angenommen (§ 2 Abs. 2 Einheitslastenabrechnungsgesetz NRW).

Diese Annahme der Landesregierung beruht vollumfänglich auf den diesbezüglichen Ausführungen des Lenk-Gutachtens (vgl. *Lenk*, aaO, S. 66). Das Färber-Gutachten hat die diesbezügliche Belastung dagegen auf höchstens 286 Mio. € beziffert und ausgeführt:

„Da Lenk aber bei aller Fragwürdigkeit der verwendeten Methoden sich konsequent der Frage enthält, mit welcher Höhe denn gerade angesichts der Rechtsänderungen zum 1.1.2005 die Kosten für den Fonds „Deutsche Einheit“ seit 2005 anzusetzen wären, und da die erhöhte Gewerbesteuerumlage nach § 6 Abs. 5 GemFinRefG nach wie vor von festgeschriebenen Einheitslasten in Höhe von 2,582 Mrd. € ausgeht, stellt sich dennoch die Frage, in welcher Höhe das Land Nordrhein-Westfalen hier weiterhin pro Jahr belastet ist. Das Land hat in der Spitzabrechnung für das Jahr 2005 eine Belastung in Höhe von 712,6 Mio. € eingestellt, die den Kommunen mit einem Anteilssatz von 42,6% und einem Betrag von 303,568 Mio. € angelastet wurde. Die Höhe des Betrages verwundert, denn eine Simulationsrechnung, die den Umsatzsteueranteil der Länder um den für die vom Bund übernommenen Lasten für den Fonds „Deutsche Einheit“ wieder erhöht, ergibt lediglich eine Differentialbelastung Nordrhein-Westfalens in Höhe von 286 Mio. €“

(*Färber*, aaO, S. 43)

Diesen Ausführungen schließen sich die kommunalen Spitzenverbände inhaltlich an.

- c) **Zur Definition des Gesamtbelastungsbetrages (§ 2 Abs. 3 Einheitslastenabrechnungsgesetz NRW):** Der sich aus der Addition der unter a) und b) genannten Beträge ergebende Betrag von zzt. etwa 1,49874 Mrd. € wird als bis 2019 fortdauernder „einheitsbedingte[r] Gesamtbelastungsbetrag des Landes“ definiert (§ 2 Abs. 3 Einheitslastenabrechnungsgesetz NRW). Diese Definition lässt – unabhängig von den gegen ihre vorgeschlagenen Grundlagen (vgl. Antwort zu Frage 16 unter a) und b)) bestehenden wissenschaftlichen Argumenten – außer Acht, dass das Land auch durch andere Komponenten im LFA entlastet wird:

So gehören zu den wenigen exakt bezifferbaren Einheitslasten des Landes nach den finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen des Färber-Gutachtens die Umsatzsteueranteile, die das Land zur Finanzierung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an die neuen Länder im Zusammenhang mit der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (**SoBEZ Hartz IV**) bereitstellen muss. Dieser Teil der Einheitslasten wird zurzeit vollständig von den Kommunen refinanziert und muss daher bei der Definition der einheitsbedingten Gesamtbelastung des Landes sowie als Vorleistung der Kommunen Berücksichtigung finden (*Färber*, aaO, S. 15).

Andererseits erhält das Land wegen des **Familienleistungsausgleichs** höhere Steuereinnahmen beim Umsatzsteuervorwegausgleich und muss geringere Transferleistungen in den Länderfinanzausgleich i. e. S. einbringen, als es bei einer Abwicklung des Kindergeldes über die Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte zu zahlen hatte. Diese Differentialwirkungen des steuerlichen Familienleistungsausgleichs betragen mittlerweile immerhin fast 300 Mio. € (Färber, aaO, S. 52 f.) und müssten bei den Definitionsgrundlagen der Vorschrift des § 2 Abs. 2 Einheitslastenabrechnungsgesetz NRW als Entlastung des Landes in Abzug gebracht werden.

- d) **Zur kommunalen Beteiligungsquote (§ 3 Abs. 1 Einheitslastenabrechnungsgesetz NRW):** An dem unter Nutzung dieser finanzwissenschaftlich äußerst umstrittenen Definitionsgrundlagen des § 2 Abs. 3 Einheitslastenabrechnungsgesetz NRW (vgl. Antwort zu Frage 16 unter a) bis c)) gefundenen Betrag von zzt. etwa 1,49874 Mrd. € sollen sich die Kommunen Nordrhein-Westfalens entsprechend ihrem Anteil am Gesamtsteueraufkommen von Land und Kommunen beteiligen. Der prozentuale Anteil der Kommunen am Gesamtsteueraufkommen wird dabei um den Anteil, der auf die zur Finanzierung der Einheitslasten gezahlte erhöhte Gewerbesteuerumlage entfällt (etwa 1,3 Prozent), bereinigt. Damit ergibt sich ein kommunaler Anteil in Höhe von etwa 43 bis 44 Prozent, mithin etwa 650 Mio. € jährlich.

Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände stellt zunächst die Bereinigung des prozentualen Anteils der Kommunen am Gesamtsteueraufkommen (§ 3 Abs. 3 Nr. 1 Einheitslastenabrechnungsgesetz NRW) um den auf die bereits zur Finanzierung der Einheitslasten aufgebrauchte erhöhte Gewerbesteuerumlage entfallenden Anteil einen richtigen Schritt dar. Es entspricht den Gesetzen der Logik, den eigenen Anteil an der Spitzabrechnung einer Last nicht noch dadurch vergrößern zu müssen, dass man einen größeren Anteil davon vorfinanziert hat.

Auch nach dieser notwendigen und richtigen Bereinigung um etwa 1,3 Prozentpunkte die kommunale Ebene noch mit einem Anteil von etwa 43 bis 44 Prozent an der zuvor definierten, jährlichen Einheitslast des Landes zu beteiligen, entspricht jedoch nicht den Vorgaben des Verfassungsgerichtshofs aus dessen Entscheidung vom 11.12.2007. Dieser hatte dem Landesgesetzgeber durch Maßgabe im Tenor aufgegeben, „[...] die Überzahlung des kommunalen Beitrags zu den Lasten der Deutschen Einheit [...] unter Berücksichtigung der **bundesrechtlich vorgegebenen Obergrenze** einer kommunalen Finanzierungsbeteiligung an den Lasten der Deutschen Einheit **in Höhe von rund 40 v. H.** auszugleichen [...]“ (Hervorhebungen eingefügt).

Dass es sich bei der vorzusehenden Beteiligungsquote „in Höhe von rund 40 v. H.“ um eine bundesrechtlich vorgegebene Regelobergrenze handelt, arbeitete der Verfassungsgerichtshof dabei in Auslegung der entsprechenden Vorschriften des Gemeindefinanzreformgesetzes (GFRG) heraus (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 11.12.2007, Az. VerfGH 10/06, S. 21 ff.). Die Vorschriften des bundesrechtlichen GFRG sind für den Landesgesetzgeber in allen Abrechnungsjahren bindend, nicht nur in dem der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs zugrundeliegenden Haushaltsjahr 2006. Den diesbezüglichen Ausführungen des Verfassungsgerichtshofs kommt daher grundsätzliche Bedeutung zu. Auch wenn der Verfassungsgerichtshofs in diesen grundsätzlichen Formulierungen dem Landesgesetzgeber einen gewissen Beurteilungsspielraum zuerkannt hat, hat er formuliert, dass dieser der bundesrechtlichen Vorgabe nur dann angemessen Rechnung trägt, wenn er der Obergrenze von rund 40 v. H. annähernd entspricht (VerfGH NRW, aaO, S. 22): Die vorgesehene Beteili-

gungsquote in Höhe von 43 bis 44 Prozent überschreitet diese bundesrechtliche Vorgabe jedoch um etwa 10 Prozent und entspricht ihr daher nicht annähernd.

- e) **Zusammenfassende Bewertung:** Zusammenfassend lässt sich die seitens der Landesregierung vorgeschlagene Abrechnungsmethodik daher vor dem Hintergrund der vorliegenden finanzwissenschaftlichen Gutachten nur so beurteilen, dass sie wegen Ausblendung aller existierenden Entlastungen des Landes im LFA finanzwissenschaftlich unvollständig ist und – soweit nicht unvollständig – fragwürdige Extremannahmen umstrittener Hypothesen zugrunde legt, um dann zu scheinbar entgegenkommenden – finanzwissenschaftliche Erkenntnisse nur zum Teil aufnehmenden – Abzügen zu kommen.

Zu Frage 9:

Lassen sich die fortwirkenden finanziellen Lasten des Landes Nordrhein-Westfalen infolge der Deutschen Einheit exakt ermitteln? Falls ja, wie?

Selbst unter der Annahme, dass fortwirkende Lasten des Landes Nordrhein-Westfalen aus der Deutschen Einheit überhaupt noch gegeben sein sollten, wäre deren Berechnung zumindest nicht auf Grundlage der seitens der Landesregierung vorgeschlagenen Methodik möglich, da im Hinblick auf die Abgrenzung der Einheitslasten andauernde gesamtwirtschaftliche Folgen infolge bspw. der unverändert erhöhten Steuer- und Abgabenbelastung auch in den West-Ländern und Umschichtungen im Bundeshaushalt zugunsten der Ost-Länder zu unterscheiden sind. Letztere können aber heute nicht mehr konkret zugerechnet werden (vgl. Färber, aaO, S. 83). Im Kompromisswege könnten allein die tatsächlichen Zahlungen in den Länderfinanzausgleich und die nachweisbaren Belastungen aus der Abfinanzierung des „Fonds Deutsche Einheit“ als möglicher Ausgangspunkt für die Berechnung der Einheitslasten angesehen werden. Zum „Wie“ der Berechnung ist auf die auch vom Verfassungsgerichtshof im Grundsatz akzeptierte, jahrelange Praxis des Solidarbeitragsgesetzes (SBG) zu verweisen.

Zu Frage 12:

Der Gesetzentwurf ermittelt den einheitsbedingten Gesamtbelastungsbetrag des Landes durch Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich ausgehend von einer Niveauverschiebung. Von dieser Niveauverschiebung werden Teile, die nicht einheitsbedingt sind, abgezogen. Außerdem werden die so ermittelten Einheitslasten nur zu dem Prozentsatz berücksichtigt, wie die Mittel des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne in die neuen Länder (einschließlich Ost-Berlin) fließen („Neue-Länder-Faktor“ = derzeit ca. 58%). Wie beurteilen Sie diesen Ansatz einschließlich der Bereinigungen?

Das in der Beantwortung zu Frage 16 Gesagte aufgreifend beurteilen wir die Ermittlung des Gesamtbelastungsbetrages des Landes, soweit sie auf der finanzwissenschaftlich äußerst umstrittenen – wenn nicht bereits durch das Färber-Gutachten widerlegten – sog. „Niveausprunghypothese“ beruht und diese ad extremum ausreizt, als finanzwissenschaftlich fragwürdig (vgl. Antwort zu Frage 16 unter a) aa) und bb)). Diese Bewertung ändert sich auch nicht durch den vorgenommenen Abzug nicht einheitsbedingter Teile des fragwürdigen „Extrem-Niveausprungs“. Hierdurch werden die finanzwissenschaftlichen Erkenntnisse des Gutachtens von Prof. Färber nur sehr partiell aufgegriffen. Letztere hatte nämlich aufgezeigt, dass der vermeintlich einheitsbedingte Niveausprung im Länderfi-

nanzausgleich im Jahr 1995 in einer Größenordnung von 330 bis 540 Mio. € allein durch eine überproportionale Steigerung der Steuerkraft Nordrhein-Westfalens verursacht worden ist. Einem „Extrem-Niveausprung“ hätte daher konsequenterweise auch ein „Extrem-Abzug“ gegenüber stehen müssen, was jedoch nicht geschehen ist (vgl. im Übrigen ausführlich Antwort zu Frage 16 unter a) cc)).

Die so ermittelten Einheitslasten in Höhe des Prozentsatzes zu berücksichtigen, in dem die Mittel des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne in die neuen Länder (einschließlich Ost-Berlin) fließen („Neue-Länder-Faktor“ = derzeit ca. 58%), beruht auf der Fehlannahme, dass die neuen Länder einschließlich Ost-Berlins ohne deutsche Teilung mindestens so wirtschaftsstarke wären wie Nordrhein-Westfalen (vgl. ausführlich Antwort zu Frage 16 unter a) dd)).

Zu Frage 13:

Stimmt es, dass mit der Einführung des „Neue-Länder-Faktors“ sicher gestellt wird, dass bei einer Angleichung der Finanzkraft der neuen Länder an den Bundesdurchschnitt automatisch eine niedrigere Veranschlagung der Einheitslasten des Landes erfolgt?

Dies ist grundsätzlich richtig. Allerdings geht der vorgesehene „Neue-Länder-Faktor“ zum einen fälschlicherweise davon aus, dass alle LFA-Zahlungen an die Ost-Länder einheitsbedingt seien und – den existierenden LFA vorausgesetzt – nicht erfolgen würden, hätte es keine deutsche Teilung gegeben (vgl. Antwort zu Frage 16 unter a) dd)), zum anderen führte der vorgesehene „Neue-Länder-Faktor“ dazu, dass es erst dann zum Wegfall der einheitsbedingten Belastung Nordrhein-Westfalens im LFA käme, wenn die Ost-Länder wirtschaftlich ebenso stark wie der Bundesdurchschnitt würden oder gar darüber lägen: Da das Eintreten dieser Entwicklung zumindest äußerst unwahrscheinlich ist, bedeutete der vorgeschlagene „Neue-Länder-Faktor“ automatisch, die Einheitslasten als Ewigkeitslasten zu definieren. Da zudem – mit der Landesregierung – von weiterem wirtschaftlichem Wachstum in Nordrhein-Westfalen ausgegangen werden kann, würde jedes Ansteigen der Wirtschaftskraft Nordrhein-Westfalens die aus einem Ansteigen der Finanzkraft der Ost-Länder unter Anlegung dieses Faktors eigentlich resultierende Entlastung wieder wettmachen.

Der vorgesehene „Neue Länder Faktor“ würde daher in der Theorie zwar automatisch, bei der wahrscheinlich zur erwartenden Wirtschaftsentwicklung und innerhalb der vorgesehenen Laufzeit des Solidarpakts II de facto jedoch nie zu einer deutlich niedrigeren Veranschlagung der Einheitslasten des Landes führen.

Zu Frage 14:

Der Gesetzentwurf legt der einheitsbedingten Belastung des Landes durch den Fonds „Deutsche Einheit“ den Anteil Nordrhein-Westfalen an der fortwirkenden Belastung gemäß § 6 Absatz 5 Satz 2 des Gemeindefinanzreformgesetzes zugrunde. Wie bewerten Sie diese Anknüpfung an geltendes Bundesrecht?

Die diesbezügliche Regelung des Gemeindefinanzreformgesetzes gibt nur einen Teil der Wirkungen der Neuregelungen der Abfinanzierung des „Fonds Deutsche Einheit“ wieder: Eine Simulationsrechnung, die den Umsatzsteueranteil der Länder um den für die vom Bund übernommenen Lasten für den „Fonds Deutsche Einheit“ wieder erhöht, ergibt le-

diglich eine Differentialbelastung Nordrhein-Westfalens in Höhe von 286 Mio. € (Färber, aaO, S. 43). Die Anknüpfung an Bundesrecht müsste also – weitergehend als die vorgeschlagene Regelung – nicht nur ausgewählte, belastende Teile des betroffenen Bundesrechts, sondern dessen teilweise wiederum entlastende Gesamtheit in den Blick nehmen.

Zu Frage 17:

Wie bewerten Sie den Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände, die Zahllasten des Landes im Länderfinanzausgleich zur Ermittlung der Einheitslasten heranzuziehen? Wie würden sich Zuweisungen an das Land im Länderfinanzausgleich bei der Ermittlung der Einheitslasten auswirken?

Das Gutachten von Prof. Junkernheinrich hat diesen Weg, die Zahllasten des Landes im Länderfinanzausgleich zur Ermittlung der Einheitslasten heranzuziehen, in Fortführung der bisherigen Handhabung des Landes zugrunde gelegt. Auch das Gutachten von Prof. Färber befasst sich mit diesem Ansatz und zeigt auf, dass diese Methode in der Vergangenheit für die Kommunen nicht nur vorteilhaft war. So werde mir dieser „seit 1996 in Nordrhein-Westfalen angewandte[n] Methode zur Bestimmung der Einheitslasten, nämlich – neben den Aufwendungen für den Fonds „Deutsche Einheit“ – die Zahlungen im Länderfinanzausgleich anzusetzen, nur das belastende Element im Länderfinanzausgleich den Kommunen in Rechnung gestellt, [während] das Land aber seine (Teil-)Entlastung aus dem erhöhten Umsatzsteueranteil aber für sich behalten hat bzw. die Kommunen nur im Umfang der Verbundquote von 23% an diesen Mehreinnahmen hat teilhaben lassen“ (Färber, aaO, S. 41). Allerdings ist diese Methodik bis 2005 im Solidarbeitragsgesetz akzeptiert und praktiziert worden und sie knüpft an belastbare Zahlungsströme an. Auch der Verfassungsgerichtshof hat in seiner Entscheidung vom 11.12.2007 letztlich eine Wiederaufnahme der im vormaligen SBG verwirklichten vertikalen Spitzabrechnung der Einheitslasten als einen rechtlich zulässigen Weg akzeptiert (VerfGH NRW, aaO, S. 18 ff.). Vor diesem Hintergrund haben die kommunalen Spitzenverbände die Rückkehr zur bisherigen Vorgehensweise – die Zahllasten im Länderfinanzausgleich als Einheitslasten zu qualifizieren – im Kompromisswege angeboten.

Auf der Basis dieses Verfahrens würde nicht ein – mittels diverser Rechenoperationen ermittelter und von tatsächlichen Finanzierungsströmen losgelöster – Betrag, sondern die tatsächlichen Zahllasten des Landes Nordrhein-Westfalen im Länderfinanzausgleich als Einheitslast gewertet werden. Entsprechend der Fokussierung auf die Einheitslasten haben die kommunalen Spitzenverbände in den Kompromissgesprächen weiter angeboten, hierbei nur die Zahllasten als einheitsbedingte Belastungen zur qualifizieren.

Und schließlich haben sich die kommunalen Spitzenverbände im Kompromissweg bereit erklärt, die Belastungen aus der Abfinanzierung des „Fonds Deutsche Einheit“ im Rahmen eines solchen Modells mit 686 Mio. € zu beziffern. Auf der Basis des Gutachtens von Prof. Färber, die die Einheitslasten im Länderfinanzausgleich mit „Null“ und die Einheitslasten aufgrund des „Fonds Deutsche Einheit“ lediglich mit 286 Mio. € beziffert hatte, wäre dies ein deutliches Entgegenkommen. Die Einzelheiten sind der beigefügten Tabelle zu entnehmen (**Anlage**).

Zur Erläuterung sei darauf hingewiesen, dass im Rahmen dieser Berechnungen schon Berücksichtigung findet, dass das Land den Kommunen eine Teilkompensation durch (Wieder-)Anhebung des Verbundssatzes um 1,17 Prozentpunkte gewährt. Diese setzt sich – wie auch der Begründung des Einheitslastenabrechnungsgesetzes entnommen werden

kann – aus zwei Teilbeträgen in Höhe von 0,68 und 0,49 Prozentpunkten zusammen. Der Anteil in Höhe von 0,49 Prozentpunkten war im Jahr 2006 jedoch ausschließlich umstellungsbedingt begründet und kann erst ab 2008 vollumfänglich als Kompensation gewertet werden. Für 2007 ist ein Ansatz in Höhe von drei Vierteln sachlich berechtigt und entsprechend berücksichtigt worden.

Nach diesem Modell würden sich in den Jahren 2007 und 2008 deutlich höhere Überzahlungsbeträge zugunsten der Kommunen ergeben, als sie zurzeit auf Grundlage des Entwurfes des Einheitslastenabrechnungsgesetzes NRW anerkannt werden: nämlich etwa 272 Mio. € für das Jahr 2007 und etwa 436 Mio. € für das Jahr 2008. Unter Berücksichtigung der für diese Jahre gezahlten Abschläge ergäbe sich danach eine noch nicht ausgeglichene Überzahlung für die Jahre 2007 und 2008 von insgesamt 338 Mio. €. Zusammen mit dem – seitens des Landes im Gesetzentwurf für ein Einheitslastenabrechnungsgesetz NRW anerkannten – Anspruch für das Haushaltsjahr 2006 in Höhe von 99 Mio. € ergäbe dies einen noch offenen kommunalen Erstattungsanspruch in Höhe von 437 Mio. €. Dieser Betrag ginge über die seitens des Landes angekündigten 251 Mio. € – die allerdings nur zur Behebung der ansonsten bestehenden interkommunalen Verteilungsproblematik gezahlt werden – um 186 Mio. € hinaus.

IV. Vertikale Lastenverteilung und Interkommunale Lastenverteilung

Zu Frage 18:

Der kommunale Finanzierungsanteil soll nach dem vorliegenden Gesetzentwurf entsprechend dem Anteil der Kommunen am Gesamtsteueraufkommen von Land und Gemeinden und Gemeindeverbänden im Abrechnungsjahr bestimmt werden. Wie stehen Sie dazu, auch im Hinblick auf § 6 Absatz 5 Satz 9 des Gemeindefinanzreformgesetzes?

Die Intention des Bundesgesetzgebers bestand darin, die Lasten der Länder aus dem Föderalen Konsolidierungsprogramm mit einem bundesdurchschnittlichen Kommunalanteil in Höhe von 40 % zu finanzieren. Vor diesem Hintergrund spricht § 6 Absatz 5 Satz 5 Gemeindefinanzreformgesetz von „bundesdurchschnittlich rund 40 Prozent“. Diese Formulierung findet sich auch im Tenor der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Münster wieder, welcher den Landesgesetzgeber verpflichtet hat, „die Überzahlung des kommunalen Beitrags zu den Lasten der Deutschen Einheit [...] unter Berücksichtigung der bundesrechtlich vorgegebenen Obergrenze einer kommunalen Finanzierungsbeitrag an den Lasten der Deutschen Einheit in Höhe von rund 40 v. H. auszugleichen“.

Der in der Fragestellung in Bezug genommene § 6 Absatz 5 Satz 9 des Gemeindefinanzreformgesetzes sieht vor, dass die „Feinabstimmung der Finanzierungsbeitrag der Gemeinden bis zur Höhe ihres jeweiligen Anteils an den Gesamtsteuereinnahmen“ in den einzelnen Ländern der Landesgesetzgebung vorbehalten bleibt. Daraus kann aber nicht abgeleitet werden, dass der Landesgesetzgeber – jenseits der genannten Obergrenze – bei der Bestimmung des Anteilsverhältnisses vollkommen frei wäre. Das betont auch der Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 11.12.2007: Dort bejaht der Verfassungsgerichtshof zwar einen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, er betont aber gleichzeitig, dass „der Ausgleichsbetrag den bundesrechtlichen Vorgaben angemessen Rechnung tragen, das heißt der Obergrenze von ‚rund 40 v.H.‘ annähernd entsprechen“ muss. Obwohl der Landesgesetzgeber die Beitragsquote um etwa 1,3 Prozent bereinigt hat (s. Antwort zu Frage 16 unter Buchstabe d)), überschreitet die vorgesehene Beitrags-

quote in Höhe von 43 bis 44 Prozent die bundesrechtliche Vorgabe nach wie vor um rd. 10 Prozent. Diese Abweichung ist unseres Erachtens erheblich und steht im Widerspruch zu den aufgezeigten Vorgaben.

Zu Frage 19:

Wie bewerten Sie die Anrechnung kommunaler Vorleistungen auf zwei Wegen: durch die erhöhten Gewerbesteuerumlagen und durch die verbundsystematischen Auswirkungen?

Die Berücksichtigung der erhöhten Gewerbesteuerumlagen sowie der verbundsystematischen Auswirkungen als kommunale Vorleistungen zur Finanzierung der Deutschen Einheit ist sachlich zutreffend. Allerdings beschränken sich die Vorleistungen nicht auf diese beiden Finanzierungswege: Zu berücksichtigen sind auch die Umsatzsteueranteile, die das Land zur Finanzierung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an die neuen Länder im Zusammenhang mit der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (**SoBEZ Hartz IV**) bereitstellt. Dieser Teil der Einheitslasten wird nämlich vollständig von den Kommunen refinanziert und muss daher als Vorleistung der Kommunen Berücksichtigung finden (s. ausführlich Antwort zu Frage 16 unter Buchstabe c)).

Zu Frage 8:

Mit dem Einheitslastenfeinabstimmungsgesetz wird die interkommunale Verteilung von kommunalen Über- und Unterzahlungen der Einheitslasten neu geregelt. Neben dem Ausgleich der einheitsbedingten Lasten, den die kommunale Gemeinschaft im Steuerverbund zu tragen hat, wird nun auch berücksichtigt, in welchem Umfang Gemeinden über die Gewerbesteuerumlage Vorleistungen erbracht haben. Wie bewerten Sie diese Umstellung bzw. Verteilungsregelung?

Der Verfassungsgerichtshof hat mit seinem Urteil vom 11.12.2007 das vom Land Nordrhein-Westfalen gewählte Verfahren, die interkommunale Verteilung der kommunalen Beteiligung an den Einheitslasten nicht mehr durch ein gesondertes Solidarbeitragsgesetz zu regeln, für mit der Verfassung vereinbar erklärt. Dies gilt auch für den alleinigen Rückgriff auf die Gewerbesteuerkraft als Maßstab der individuellen Beteiligung.

Unabhängig von dieser rechtlichen Würdigung, die lediglich die Grenzen des verfassungsrechtlichen Spielraums des Landesgesetzgebers absteckt, haben die kommunalen Spitzenverbände aber bereits in ihrer gemeinsamen Stellungnahme zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2006 deutlich gemacht, dass sie eine andere Lösung für sachgerechter halten: Aus unserer Sicht stellte die bis 2006 geregelte Beteiligung der einzelnen Kommunen nach der Maßgabe der lokalen finanziellen Leistungsfähigkeit eine gerechte und bewährte Lösung dar.

Allerdings hat das Anfang 2008 verabschiedete Abschlagsgesetz, welches auf einen gänzlich anderen Verteilungsmodus zurückgreift, bei den nordrhein-westfälischen Kommunen teilweise sehr unterschiedliche Reaktionen ausgelöst. Während die weit überwiegende Zahl der nordrhein-westfälischen Kommunen Ausgleichszahlungen erhielt und daher mit der Verteilung der Abschläge einverstanden war, kritisierten die gewerbesteuerstarken und teilweise abundanten Kommunen, dass sie nur verhältnismäßig geringere Rückzahlungen erhielten.

Mit dem Einheitslastenabrechnungsgesetz wird dieser Kritik insoweit Rechnung getragen, als das neue Abrechnungsverfahren die horizontale Verteilung des kommunalen Anteils an den einheitsbedingten Lasten neu regelt und eine kommunal-individuelle Abrechnung einführt, im Rahmen derer zukünftig berücksichtigt wird, in welchem Umfang Gemeinden über die Gewerbesteuerumlage Vorleistungen erbracht haben. Für die endgültige interkommunale Verteilung und Abrechnung der Einheitslasten wird zukünftig allein auf das Kriterium der Gewerbesteuerkraft abgestellt, indem gem. § 7 Absatz 3 des Einheitslastenabrechnungsgesetzes der kommunale Anteil an den Einheitslasten „im Verhältnis des Anteils jeder Gemeinde im Abrechnungsjahr am landesweiten Aufkommen der erhöhten Gewerbesteuerumlagen“ auf die Gemeinden verteilt wird.

Umverteilungen für die Vergangenheit sollen allerdings mit Blick auf das schützenswerte Vertrauen der Kommunen und den Einsatz der mit dem Abschlagsgesetz gewährten Abschläge zur Haushaltskonsolidierung vermieden werden. Vor diesem Hintergrund haben die kommunalen Spitzenverbände diese Veränderungen als ein grundsätzlich positives Signal begrüßt, auch wenn der neue Abrechnungs- und Verteilungsmodus noch nicht in allen Verbänden abschließend bewertet werden konnte.

V. Bewertung des Gesetzentwurfs insgesamt

Zu Frage 21:

Der Gesetzentwurf will die Rechtsgrundlage für Abrechnungen der Einheitslasten bis zum Jahr 2019 - dem letzten Jahr des Solidarpakts II - schaffen und nicht nur für einzelne Jahre. Wie beurteilen Sie dies?

Eine auf die Dauer des Solidarpakts II ausgelegte Abrechnungsgrundlage zu schaffen, die Jahr für Jahr wiederkehrend genutzt werden kann, ist grundsätzlich sachgerecht, da eine jährlich neu zu bestimmende Abrechnungsgrundlage besonderen Rechtfertigungsbedarf unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung im Rahmen des Zeitablaufs und damit der Systemgerechtigkeit aufwirft.

Das gilt im Übrigen auch für den Vorschlag des Gesetzentwurfs, für die Jahre 2007 bis 2019 eine grundsätzlich verschiedene Abrechnungssystematik zu nutzen als für das Jahr 2006. Der damit einhergehende Begründungsaufwand könnte vermieden werden, wenn die ursprünglich bis 2005 und jetzt bis 2006 praktizierte Verfahrensweise, nämlich die Zahlkosten im Länderfinanzausgleich als Einheitslasten zu werten, fortgeführt würde.

Zu Frage 6:

Welche Wirkungen in finanzieller Sicht würde der vorgelegte Gesetzentwurf entfalten? Halten Sie dieses inhaltlich für gerechtfertigt?

In Anerkennung der Bindungswirkung des verfassungsgerichtlichen Urteils ergibt sich im Jahr 2006 eine kommunale Überzahlung der Einheitslasten in Höhe von rund 379 Mio. €. Bei Berücksichtigung der für dieses Jahr ausgezahlten Abschläge in Höhe von 280 Mio. besteht somit noch ein noch offener Abrechnungsbetrag zugunsten der Kommunen in Höhe von 99 Mio. €

Mit dem Einheitslastenabrechnungsgesetz wird für die Jahre ab 2007 eine geänderte Abrechnungsmethodik eingeführt, die von den kommunalen Spitzenverbänden abgelehnt

wird. Auf dieser Basis läge für das Jahr 2007 lediglich eine kommunale Überzahlung in Höhe von rund 78 Mio. € und im Jahr 2008 in Höhe von rund 140 Mio. € vor. Ganz unabhängig vom anzulegenden interkommunalen Verteilungsmaßstab wären damit die in Höhe von 220 Mio. € für 2007 und 150 Mio. € für 2008 ausgezahlte Abschläge deutlich zu hoch bemessen gewesen. Zu Rückforderungen kommt es lediglich deshalb nicht, weil das Land auf eine Rückforderung der schon ausgezahlten Abschläge verzichtet (s. dazu auch unten die Ausführungen zu Frage 20).

Die für die Jahre 2007 und 2008 zugrunde gelegte Berechnungsmethodik soll nach dem Willen der Landesregierung außerdem für die Zukunft fortgeschrieben werden. Auf dieser Basis wäre für das Jahr 2009 von einer kommunalen Unter(!)zahlung in Höhe von rund 98 Mio. € und im Jahr 2010 von rund 59 Mio. € auszugehen.

Die kommunalen Spitzenverbände gehen hingegen auf der Basis des Gutachtens von Prof. Färber davon aus, dass die Einheitslasten des Landes wesentlich niedriger sind und damit eine Überzahlung vorliegt, die auch deutlich höher ausfällt, als landesseitig bisher zugestanden (s. ausführlich oben Antwort zu Frage 4).

Zu Frage 20:

Wie bewerten Sie die Festlegung der Landesregierung, für die Jahre 2006 bis 2008 alle Kommunen von Rückzahlungsverpflichtungen frei zu stellen und sich ergebende Rückzahlungsansprüche von Kommunen vollständig zu decken?

Auf der Basis der von der Landesregierung zugrunde gelegten Berechnungsmethodik der einheitsbedingten Lasten und der geplanten Veränderungen bei der interkommunalen Verteilung würden sich Rückforderungen bzw. Umverteilungen ergeben, die für die davon betroffenen Kommunen teilweise erhebliche Belastungen zur Folge hätten.

Eine solche Vorgehensweise wäre vor dem Hintergrund, dass die mit dem Abschlagsgesetz ausgereichten Zahlungen nach Maßgabe des § 3 Abschlagsgesetz in Gemeinden mit unausgeglichenem Haushalt überwiegend zur Rückführungen der Kassenkredite bzw. Liquiditätssicherungskredite verwendet werden mussten und insoweit auch mit Blick auf die dadurch unterstützte Haushaltskonsolidierung schützenswertes Vertrauen entstanden ist, nicht sachgerecht.

Wir teilen daher ausdrücklich die Einschätzung der Landesregierung, dass entsprechende Rückforderungen vermieden werden müssen. Auch wenn die bei der Berechnung dieses Betrags zugrunde gelegte Methodik deutlich von der Position der kommunalen Spitzenverbände abweicht, ist es daher folgerichtig und wird es von uns nachdrücklich unterstützt, dass das Land weitere 251 Mio. € für diesen Zweck zur Verfügung stellt.

Zu Frage 15:

Landesregierung und kommunale Spitzenverbände haben in der Frage der Beteiligung der Kommunen an den Einheitslasten des Landes auseinander liegende Positionen, die jeweils durch Gutachten gestützt werden. Wie bewerten Sie den Ansatz des Gesetzentwurfes, einen Ausgleich zwischen diesen Positionen zu finden?

Permanente Auseinandersetzungen über die Höhe der einheitsbedingten Lasten bedeuten eine erhebliche Rechts- und Planungsunsicherheit nicht nur für das Land, sondern auch für

die kommunalen Haushalte. Vor diesem Hintergrund hatten sich die Gremien der kommunalen Spitzenverbände einvernehmlich für Gespräche mit dem Land ausgesprochen, um – ggf. im Verhandlungs- und Kompromisswege – tragfähige Lösungen zu finden. Das beinhaltet zwangsläufig die Bereitschaft zu Lösungen, die einen Ausgleich zwischen den divergierenden Positionen anstreben. Diese Bereitschaft kommt auch in dem wiederholten Kompromissvorschlag der kommunalen Spitzenverbände, zum bisher praktizierten sog. Zahllasten-Ansatz zurückzukehren, zum Ausdruck.

Dies vorausgeschickt, ist jedoch festzustellen, dass der Gesetzentwurf keinen derartigen Ausgleich verwirklicht:

Er enthält zwar Elemente beider finanzwissenschaftlicher Gutachten, seine Orientierung ist aber ganz maßgeblich die des Lenk-Gutachtens. Zentraler und prägender Ausgangspunkt ist hier die finanzwissenschaftlich äußerst umstrittene sog. Niveausprunghypothese, die die Landesregierung in ihrem Gesetzesentwurf sogar durch Annahme eines „Extrem-Niveausprungs“ von 103 €/je Einwohner ausreizt. Das Färber-Gutachten geht dagegen davon aus, dass ein Niveausprung – wenn er überhaupt im Jahre 1995 vorgelegen hätte – im derzeitigen LFA nicht mehr nachweisbar wäre und daher in keinem Falle in der für 1995 angesetzten Höhe bis zum Jahr 2019 unverändert fortgeschrieben werden könnte. Schon beim „Niveausprung“ im LFA und dessen Fortschreibung bis 2019 als prägendem Ausgangspunkt der Abrechnungssystematik verfolgt der Gesetzentwurf daher keinen ausgleichenden Weg, sondern übernimmt die „Extrem“-Position des Lenk-Gutachtens (vgl. dazu im Einzelnen die Antwort zu Frage 16).

Nur vor diesem Hintergrund versteht sich der – scheinbar ein ausgleichendes Element aufnehmende – Abzug von 440 Mio. € vom genutzten „Extrem-Niveausprung“ als nicht einheitsbedingt (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 2 Abs. 1 Nr. 1 Einheitslastenabrechnungsgesetz NRW). Dieser Abzug nimmt zum einen die durch das Färber-Gutachten postulierte Größenordnung der auf eigene Steuermehreinnahmen und nicht auf die Einbeziehung der Ost-Länder in den LFA zurückgehende Größenordnung von 330 bis 540 Mio. € (vgl. *Färber*, aaO, S. 3, 48 und 86) nur in Höhe eines mittleren Betrages in Höhe von 440 Mio. € auf und er erfolgt zum anderen nur von einem Extremwert (dem „Extrem-Niveausprung“).

Zu Frage 1:

Wie bewerten Sie den Inhalt des vorgelegten Gesetzentwurfs der Landesregierung?

Der Gesetzentwurf ist bereits im Ansatz problematisch, als er zur Abrechnung des kommunalen Anteils an Lasten des Landes (vorliegend solchen aus der Deutschen Einheit) dienen soll, deren Fortexistenz wissenschaftlich zweifelhaft ist. Wegen der näheren Ausführungen zu dieser Grundkritik sowie weiteren Kritikpunkten und offenen Fragestellungen verweisen wir auf die oben dargelegten detaillierten Antworten.

Zu Frage 7:

Sollte es Ihrer Auffassung nach Änderungen am vorgelegten Gesetzentwurf geben? Wenn ja, wie sollten diese aussehen?

Soweit das Land überhaupt an der Abrechnung von – bereits hinsichtlich ihrer Existenz wissenschaftlich bezweifelten – Lasten aus der Deutschen Einheit festzuhalten beabsichtigt, sollte es die Zahllasten des Landes im Länderfinanzausgleich zur deren Ermittlung

heranziehen. Dies stellte die Nutzung eines finanzwissenschaftlich fundierten und in der Praxis des früheren Solidarbeitragsgesetz (SBG) beschrittenen Weges dar, der sich in der Vergangenheit bewährt hat und von den Kommunen und dem Verfassungsgerichtshof akzeptiert worden ist (vgl. zu den Einzelheiten dieses Vorschlages und den sich ergebenden Beträgen ausführlich die Antwort zu Frage 17).

Zu Frage 4:

Welche juristischen Folgen könnte das Vorgehen der Landesregierung nach Ihrer Auffassung nach sich ziehen?

Eine nach Inkrafttreten des unverändert verabschiedeten Gesetzentwurfes erfolgende Abrechnung wäre grundsätzlich der rechtlichen Überprüfung zugänglich (vgl. Art. 75 Nr. 4 LVerf NRW i.V.m. § 52 Abs. 1 VGHG NRW). Dies kann dazu führen, dass der Verfassungsgerichtshof wegen Verletzung der Vorschriften über das Recht der kommunalen Selbstverwaltung die Unvereinbarkeit des Gesetzes mit der Landesverfassung feststellt (vgl. § 52 Abs. 3 i.V.m. § 49 VGHG NRW).

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Stephan Articus
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Martin Klein
Hauptgeschäftsführer
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Dr. Bernd Jürgen Schneider
Hauptgeschäftsführer
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen

Anlage

FINANZIELLE BELASTUNGEN DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN AUFGRUND DER DEUTSCHEN EINHEIT UND DIE KOMMUNALE BETEILIGUNG

BERECHNUNGSMETHODE JUNKERNHEINRICH mit aktualisierten Zahlen

- Belastungsausgleich 0,68 Verbundsatzzpunkte - zzgl. Belastungsausgleich 0,49 Verbundsatzzpunkte für 2007 (75 %) und 2008 (100 %) -
(alle Angaben in €)

Ansatz der Belastungen aus der Neuregelung des LFA mit den Zahllasten im Haushaltsjahr (Praxis seit 1995)

	Zeile	Haushaltsjahr	Haushaltsjahr	Haushaltsjahr					
		2006	2007	2008					
		IST	IST	IST					
A. Ermittlung des Gesamtsolidarbeitrags des Landes NRW									
Belastungen aus der Neuregelung des LFA	1	- 315.479.694	- 100.679.101	+ 263.876.148					
Fortwirkende finanzielle Belastungen aus der Abfinanzierung des FDE durch den Bund	2	- 685.544.488	- 685.544.488	- 685.544.488					
SUMME A: Gesamtsolidarbeitrag Land NRW		- 1.001.024.182	- 786.223.589	- 421.668.340					
B. Ermittlung der kommunalen Finanzierungsbeitragung									
Prozentualer Anteil am Gesamtsteueraufkommen	3	45,6	44,5	45,2					
SUMME B: SOLL Komm. Finanzierungsbeitrag		- 456.467.027	- 349.869.497	- 190.437.319					
C. Erbringung der kommunalen Finanzierungsbeitragung									
a) über Verbundsatzsystematik									
° Anrechnung der Belastungen Neuregelung des LFA	4		- 22.101.580						
° 23 % der fortwirkenden finanzielle Belastungen aus der Abfinanzierung des FDE durch den Bund	5	- 157.675.232	- 157.675.232	- 157.675.232					
Summe Verbundsatzsystematik		- 157.675.232	- 179.776.812	- 157.675.232					
b) über erhöhte Gewerbesteuerumlage									
ba) gemäß § 6 Abs. 3 GFRG (29 Prozentpunkte)	6	- 703.426.335	- 625.990.750	- 714.958.684					
bb) gemäß § 6 Abs. 5 GFRG (7/6/5 Prozentpunkte)	7	- 171.056.256	- 129.028.053	- 147.927.605					
Summe erhöhte Gewerbesteuerumlage		- 874.482.591	- 755.018.803	- 862.886.289					
SUMME C: IST Komm. Finanzierungsbeitrag		- 1.032.157.823	- 934.795.615	- 1.020.561.521					
AUSZUGLEICHENDE (-) ÜBER- / (+) UNTERZAHLUNG		- 575.690.796	- 584.926.118	- 830.124.202					
D. Gewährter Belastungsausgleich									
Über Finanzausgleichsmasse:									
Maßgebliche Verbundgrundlagen		+ 28.878.501.000	+ 29.893.647.000	+ 33.659.454.000					
* 0,68 % für Pauschalierung anstelle Spitzberechnung	8	+ 196.373.807	+ 203.276.800	+ 228.884.287					
* 0,49 % für Wiedereinbeziehung LFA	9		+ 109.859.153	+ 164.931.325					
Summe über Finanzausgleichsmasse		+ 196.373.807	+ 313.135.952	+ 393.815.612					
ERGEBNIS KOMMUNALE (-) ÜBER- / (+) UNTER		- 379.316.989	- 271.790.165	- 436.308.591					
Anteil der Kommunalen Über-/ Unterzahlung am Soll Komm. Finanzierungsbeitrag		83,10%	77,68%	229,11%					
Information:									
Abschlagszahlungen nach Feinabstimmungsabschlagsgesetz		+ 280.000.000	+ 220.000.000	+ 150.000.000					
Auswirkung auf die Kommunen		- 99.316.989	- 51.790.165	- 286.308.591					