

2. September 2009

**Beteiligung der nordrhein-westfälischen Kommunen  
an den einheitsbedingten Lasten des Landes Nordrhein-Westfalen**

**Hintergründe zum Thema und Einzelheiten  
aus dem Gutachten von Prof. Dr. Gisela Färber**

**1. Hintergrund**

Bis einschließlich zum Jahr 2005 wurde durch die jährlichen Solidarbeitragsgesetze eine Spitzabrechnung der einheitsbedingten Lasten in vertikaler (also zwischen Land und Kommunen insgesamt) als auch in horizontaler Sicht (also innerhalb der „kommunalen Familie“) vorgenommen.

Mit dem Jahr 2006 wurde dieses vertikale und horizontale Spitzabrechnungsverfahren ersatzlos gestrichen. Zum Ausgleich von Überzahlungen im Verhältnis Land – Kommunen wurde im kommunalen Finanzausgleich ein pauschaler Ausgleich gewährt, indem die Verbundquote um 1,17 Prozentpunkte erhöht wurde. Diese Verbundquoten-Erhöhung war im Jahr 2006 gut 338 Millionen Euro „wert“.

Auf eine Verfassungsbeschwerde von 21 nordrhein-westfälischen Städten und Gemeinden hin befasste sich Ende 2007 der Verfassungsgerichtshof NRW in Münster mit dieser Änderung: Das am 11. Dezember 2007 ergangene Urteil des Verfassungsgerichtshofs NRW wies die Verfassungsbeschwerde vom Grundsatz zwar zurück, gleichwohl hat es den Gesetzgeber aber zu einer Korrektur seines bisherigen Abrechnungsverhaltens verpflichtet. Dem Landesgesetzgeber wurde nämlich durch eine Maßgabe im Tenor den Entscheidung aufgegeben, „die Überzahlung des kommunalen Beitrags zu den Lasten der Deutschen Einheit im Haushaltsjahr 2006 alsbald, spätestens im Haushaltsjahr 2008 unter Berücksichtigung der bundesrechtlich vorgegebenen Obergrenze einer kommunalen Finanzierungsbeitrag an den Lasten der Deutschen Einheit in Höhe von rund 40 v. H. auszugleichen“. Nicht im Tenor, aber in der Begründung führte das Verfassungsgericht weiter aus, dass sich nach dem Vortrag der Beschwerdeführerinnen, dem die Landesregierung nicht substantiiert entgegen getreten sei, eine kommunale Überzahlung in Höhe von 450 Millionen Euro ergebe.

Schon eine Woche nach diesem Urteil legte die nordrhein-westfälische Landesregierung einen Gesetzentwurf für ein Abschlagsgesetz vor, das dann auch wenige Monate später in Kraft trat. Danach wurden Abschläge auf erwartete Erstattungsansprüche der Kommunen in einer Gesamthöhe von 650 Millionen Euro (280 Millionen Euro für das Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2006, 220 Millionen Euro für das GFG 2007 und 150 Millionen Euro für das

GFG 2009) gezahlt. Dabei wurden 87 Prozent der Abschläge über den Maßstab der Schlüsselzuweisungen und 13 Prozent über die finanzkraftunabhängige allgemeine Investitionspauschale zur Verfügung gestellt.

Wegen dieses Verteilungsmodus partizipierten die nordrhein-westfälischen Kommunen jedoch in sehr unterschiedlicher Höhe an den Abschlägen. Gerade die Gemeinden und Städte, welche die Verfassungsbeschwerde geführt hatten, profitieren nur unterdurchschnittlich. Wegen ihrer hohen Gewerbesteuerkraft erhalten diese Gemeinden und Städte nämlich nur vergleichsweise geringe oder sogar gar keine Schlüsselzuweisungen. Erst mit dem endgültigen Abrechnungsgesetz wird aber eine abschließende Entscheidung über die Höhe der Überzahlung und über den bei der Rückzahlung angewendeten Verteilungsmechanismus getroffen werden.

Um diese Abrechnung vorzubereiten, vergab das Land Anfang 2008 ein Gutachten an den Finanzwissenschaftler Professor Dr. Thomas Lenk, Universität Leipzig. Dieses Gutachten, welches im Juni 2008 vorgelegt worden ist, kam zu dem überraschenden Ergebnis, dass die NRW-Kommunen bisher eher zu wenig als zu viel gezahlt hätten.

Im Herbst 2008 haben daraufhin mehrere Spitzengespräche zwischen den kommunalen Spitzenverbände und dem Finanz- und Innenministerium stattgefunden. In diesen Gesprächen haben die kommunalen Vertreter zum Ausdruck gebracht, dass die Ergebnisse des Lenk-Gutachtens keine geeignete Basis für eine Bestimmung der Finanzierungsbeteiligung der Kommunen an den einheitsbedingten Lasten des Landes Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2006 oder gar für den gesamten Zeitraum 2006 bis 2019 (Solidarpakt II) sein können. Parallel dazu haben Städtetag NRW, Landkreistag NRW und Städte- und Gemeindebund NRW, ein finanzwissenschaftliches Gutachten zur Überprüfung des sog. „Lenk-Gutachtens“ bei Professor Dr. Gisela Färber, Verwaltungshochschule Speyer, in Auftrag gegeben. Die kommunalen Spitzenverbände und das Land verständigten sich darauf, dass ein Abrechnungsgesetz für das Jahr 2006 nicht mehr im Jahr 2008 beschlossen werden sollte, sondern man erneut Gespräche nach Vorlage des Gutachtens führen wolle.

## 2. Gutachten von Professor Färber

Das Gutachten von Professor Färber geht zunächst auf die wirtschaftlichen Folgen und finanzwirtschaftlichen Lasten der öffentlichen Hände im Zuge der Deutschen Einheit ein. Neben gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen, die u.a. auch Folge der nach wie vor erhöhten Abgabenbelastung zur Finanzierung des Strukturwandels in Ostdeutschland sind, verweist die Gutachterin auch auf haushaltswirtschaftliche Lasten, die im Zusammenhang mit § 6 Abs. 3 und 5 Gemeindefinanzreformgesetz entstehen:

- die Annuitäten der westdeutschen Länder für den **Fonds „Deutsche Einheit“** und
- die Lasten der westdeutschen Länder aus dem Solidarpakt I, durch den die extrem finanzschwachen neuen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich einbezogen und den alten Ländern hohe Transferzahlungen im horizontalen **Länderfinanzausgleich** aufgebürdet wurden.

Die **westdeutschen Kommunen** sind von diesen Belastungen gleich in mehrfacher Weise betroffen:

- Über eine **erhöhte Gewerbesteuerumlage** werden die Kommunen zunächst direkt an den sogenannten Kosten der Deutschen Einheit beteiligt.
- Mittelbar sind die Kommunen außerdem von Anfang an über die **Verbundmasse im kommunalen Finanzausgleich** von den Kosten der Deutschen Einheit betroffen. Die Einnahmen bzw. Ausgaben im Länderfinanzausgleich erhöhen bzw. mindern nämlich die Steuereinnahmen des Landes und schlagen insoweit auf die sogenannte Verbundmasse durch, die die Berechnungsgrundlage des kommunalen Finanzausgleichs ist. Mindereinnahmen oder Mehrausgaben der Länder im Länderfinanzausgleich werden damit nach Maßgabe des Verbundsatzes auf den kommunalen Steuerverbund und damit unmittelbar auf die Kommunen überwältzt.

Neben diesen Belastungen, die bislang auch im besonderen Fokus der Gespräche zwischen Land und kommunalen Spitzenverbänden gestanden haben, verweist Professor Färber in ihren Ausführungen auf **weitere Aspekte** hin, von denen nur auf die nachfolgenden gesondert hingewiesen sei:

- Als dritte Säule, die sowohl systematisch als auch in ihren haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen einheitsbedingt seien, nennt die Gutachterin die Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen, die die neuen Bundesländern zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und der daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe erhalten (**SoBEZ-Hartz IV**). Der Umsatzsteueranteil des Landes NRW an dem für die Jahre 2005 bis 2009 gewährten Festbetrag in Höhe von insgesamt 1 Milliarde Euro betrage jährlich 220 Millionen Euro. Diese Einnahmeverluste habe das Land NRW vollständig auf die Kommunen abgewälzt.
- Außerdem mahnt die Gutachterin an, bei der Ermittlung und Bewertung der einheitsbedingten Lasten auch die **Entwicklung der kommunalen Finanzkraft** nicht aus dem Blick zu verlieren: Da bei der Ermittlung der Finanzkraft der Bundesländer im Länderfinanzausgleich die kommunale Finanzkraft berücksichtigt würde, „profitierten“ die neuen Länder im Rahmen des Länderfinanzausgleichs nämlich auch von der extremen Finanzschwäche ihrer Kommunen. Dieser Wirkungsmechanismus gelte umgekehrt natürlich auch bei den westdeutschen Bundesländern. Relative Rückgänge bei der kommunalen Finanzkraft in den westdeutschen Bundesländern bedeuteten daher auch für diese Länder zurückgehende Zahllasten oder Mehreinnahmen im Länderfinanzausgleich – je nachdem, ob sie Zahler- oder Empfängerland seien.

Für Nordrhein-Westfalen sei insoweit festzuhalten, dass das Land infolge des chronischen relativen Rückgangs der Finanzkraft seiner Kommunen im Länderfinanzausgleich entlastet worden sei, da es im Zuge dieses Rückgang weniger habe zahlen müssen und zahle, als ohne den Rückgang. Diese Minderzahlungen hätten 2006 die Höhe von 363 Millionen Euro und 2007 von 248 Millionen Euro erreicht.

Bei den nordrhein-westfälischen Kommunen führe dieser chronische Rückgang ihrer kommunalen Steuerkraft jedoch zu erheblichen Belastungen und wirke sich mit einem Mehrfachen des Betrags direkt kassenwirksam aus. Gleichwohl profitierten die

Kommunen von der Entlastung des Landes im Länderfinanzausgleich nur sehr eingeschränkt: Über den Steuerverbund im kommunalen Finanzausgleich partizipierten sie hiervon nämlich nur in Höhe der Verbundquote, d.h. in Höhe von 23 Prozent (bzw. 21,83 Prozent). Der Rückgang der kommunalen Finanzkraft müsse daher – so die Einschätzung der Gutachterin – bei der Beurteilung der Beteiligungsquote und der Höhe des Gesamtsolidarbeitrags Beachtung finden.

Zur Klärung der Frage, welchen Anteil an den Kosten der Deutschen Einheit die Kommunen in Nordrhein-Westfalen sachgerechter Weise zu tragen haben, hält Professor Färber eine Konzentration auf die nachweisbaren Kosten des Landes für den Fonds „Deutsche Einheit“ und – sofern isolierbar – im Länderfinanzausgleich sowie der relativen Veränderung der kommunalen Finanzkraft für erforderlich, weil alle anderen Kostenkomponenten keine hinreichende Konkretisierbarkeit aufwiesen.

Frau Professor Färber befasst sich sehr intensiv und kritisch mit der **Stellungnahme von Professor Lenk**, welche sie im Ergebnis nicht für überzeugend hält. Die Gutachterin hinterfragt unter anderem die von Lenk gewählten Methoden zur Quantifizierung der Einheitslasten, welche – trotz unterschiedlicher Abgrenzung der Einheitslasten – zu überraschend ähnlichen quantitativen Ergebnissen führten. Mit Blick auf die beiden Quantifizierungsmethoden moniert sie außerdem erhebliche inhaltliche Mängel. Die Zahlungen NRW im Länderfinanzausgleich – so die Gutachterin – seien von vielen Faktoren (z.B. auch dem Familienleistungsausgleich) beeinflusst, welche nichts mit der auf der geringen Wirtschaftskraft der neuen Länder fußenden Finanzschwäche zu tun hätten. Auch die hohe Zahlung Nordrhein-Westfalens im Jahr 1995, welche den Kommunen auf der Basis des sog. „Zahlkostenansatzes“ als Einheitslast berechnet worden war, gehe nicht allein auf die Integration der neuen Länder, sondern auch auf erhebliche Steuermehreinnahmen des Landes NRW im Jahr 1995 und eine geringere Finanzkraft der Kommunen zurück.

Intensiv befasst sich das Gutachten schließlich mit der Frage, **welche Kosten nachweisbar auf die Deutsche Einheit zurückzuführen seien** und welche Folgen sich hieraus für den kommunalen Solidarbeitrag ergäben:

- Die Zahlungen des Landes für die Annuitäten des Fonds „Deutsche Einheit“ werden von der Gutachterin als sachgerecht angesehen, soweit sie den tatsächlich geleisteten Zahlungen entsprechen.
- Demgegenüber hält die Gutachterin es für problematisch, die Zahlungen im Länderfinanzausgleich als einheitsbedingt anzusehen. Insbesondere für die Zeit ab 2005 seien wegen der umgestellten Finanzierung für den Fonds „Deutsche Einheit“ sowie wegen verschiedener Veränderungen des Länderfinanzausgleichstarifs die alten Berechnungsmodalitäten nicht mehr anwendbar. Mit Ausnahme der Differenzialwirkungen der Investitionszulage Ost, die aber 2007 gerade noch 67 Millionen Euro mit rückläufiger Tendenz ausmache, könnten im Länderfinanzausgleich keine belastbaren Einheitslasten mehr identifiziert werden.

Zur Frage, mit welcher **prozentualen Beteiligungsquote** die Kommunen an den ermittelten Gesamtsolidarlasten des Landes zu beteiligen seien, führt die Gutachterin aus, dass es sowohl möglich sei, den im Gemeindefinanzreformgesetz vorgesehenen bundesdurchschnittlichen Satz von 40 Prozent anzusehen, als auch „spitz“ anhand des Verhältnisses der Steuerkraft von Land und Kommune ausgerechnete Anteilssätze heranzuziehen. Letzteres sei insbesondere

dann sachgerecht, wenn die Verhältnisse in NRW deutlich vom bundesdurchschnittlichen Satz abwichen.

Zur **Höhe der Gesamtsolidarlasten und der kommunalen Überzahlung** enthält das Gutachten schließlich verschiedene Rechnungen. In diesen wird – je nach zugrunde gelegten Komponenten und je nach ausgewählter Beteiligungsquote – für die Haushaltsjahre 2006 und 2007 errechnet, wie hoch die kommunale Überzahlung (ohne Berücksichtigung der Kompensation im kommunalen Finanzausgleich) ausfällt:

- Bei einer vereinfachenden Annahme, dass die Solidarpaktlasten durch die Zahlungen des Landes NRW im Länderfinanzausgleich abgebildet würden, sog. Zahllasten-Ansatz, (den die Gutachterin im Ergebnis aber in Frage stellt), ergäbe sich eine Einheitslast des Landes in Höhe von 460 Millionen Euro, von der die Kommunen alternativ mit 40 Prozent (Untergrenze) oder 45 Prozent (nach derzeitigen Finanzverhältnissen und ohne Berücksichtigung von Hebesatzsteigerungen der Kommunen Obergrenze) zu tragen hätten. Unter Berücksichtigung der über den kommunalen Finanzausgleich und die erhöhte Gewerbesteuerumlage erbrachten Leistungen der Kommunen wäre danach von einer Überzahlung der Kommunen in Höhe von 780 bis 800 Millionen Euro für das Jahr 2006 auszugehen.
- Geht man davon aus, dass die Zahlungen des Landes in den Länderfinanzausgleich keinen nachweisbaren Zusammenhang mit der Deutschen Einheit mehr aufweisen, wovon die Gutachterin ausgeht, so würde sich der Überzahlungsbetrag auf 810 bis 825 Millionen Euro erhöhen.
- Schließlich verweist die Gutachterin auch auf ein letztes Rechenmodell: Bezieht man nämlich ein, dass das Land aufgrund der gesunkenen kommunalen Finanzkraft im Länderfinanzausgleich von Minderzahlungen in Höhe von 363 Millionen im Jahr 2006 und in Höhe von 248 Millionen Euro im Jahr 2007 profitiert habe, von denen aber bisher nur 23 Prozent bei den Kommunen über den Steuerverbund „angekommen“ seien, und rechnet die noch nicht kompensierten Beträge (d.h. 77 Prozent der Minderlastungen) den Kommunen zu, dann erhöhe sich die Überzahlung nochmals um 280 Millionen Euro im Jahr 2006 auf 1,06-1,1 Milliarden Euro bzw. um 190 Millionen Euro im Jahr 2007 auf 875-897 Millionen Euro.

Unabhängig von gewählten Rechenmodell ist damit von einer erheblichen kommunalen Überzahlung auszugehen, der nur eine **Teil-Kompensation über den kommunalen Finanzausgleich** gegenübersteht. Der dort vorgenommenen pauschalen Erhöhung der Verbundquote im kommunalen Finanzausgleich um 1,17 Prozentpunkte entsprach im Haushaltsjahr 2006 ein Betrag in Höhe von 338 Millionen Euro, der bei der Ermittlung der Höhe der noch ausstehenden kommunalen Überzahlung in Abzug zu bringen ist.

### 3. Weiteres Vorgehen

Da die Abrechnungsgesetze für die Gemeindefinanzierungsgesetze 2006 und 2007 bis Ende des Jahres 2009 vorgelegt werden sollen, haben sich die kommunalen Spitzenverbände dafür ausgesprochen, zeitnah die Gespräche mit dem Land aufzunehmen.