



## Projektbericht

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

**Einheitslastenabrechnungsgesetz NRW –  
Gesetzentwurf der Landesregierung  
Drucksache 14/10125**

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik  
und Verwaltungsstrukturreform des Landtags Nordrhein-Westfalen  
am 13. Januar 2010

# Impressum

## Vorstand

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)  
Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)  
Prof. Dr. Wim Kösters

## Verwaltungsrat

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);  
Dr. Henning Osthues-Albrecht; Dr. Rolf Pohlig; Reinhold Schulte  
(stellv. Vorsitzende);  
Manfred Breuer; Oliver Burkhard; Dr. Hans Georg Fabritius;  
Hans Jürgen Kerkhoff; Dr. Thomas Köster; Dr. Wilhelm Koll;  
Prof. Dr. Walter Krämer; Dr. Thomas A. Lange; Tillmann Neinhaus;  
Hermann Rappen; Dr.-Ing. Sandra Scheermesser

## Forschungsbeirat

Prof. Michael C. Burda, Ph.D.; Prof. David Card, Ph.D.; Prof. Dr. Clemens Fuest;  
Prof. Dr. Justus Haucap; Prof. Dr. Walter Krämer; Prof. Dr. Michael Lechner;  
Prof. Dr. Till Requate; Prof. Nina Smith, Ph.D.

## Ehrenmitglieder des RWI

Heinrich Frommknecht; Prof. Dr. Paul Klemmer †; Dr. Dietmar Kuhnt

## RWI Projektberichte

Herausgeber:  
Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung  
Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen  
Tel. 0201/81 49-0, Fax 0201/81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de  
Alle Rechte vorbehalten. Essen 2010  
Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

## **Einheitslastenabrechnungsgesetz NRW – Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 14/10125**

Stellungnahme  
Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik  
und Verwaltungsstrukturreform des Landtags Nordrhein-Westfalen  
am 13. Januar 2010

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

**Einheitslastenabrechnungsgesetz NRW –  
Gesetzentwurf der Landesregierung  
Drucksache 14/10125**

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik  
und Verwaltungsstrukturreform des Landtags Nordrhein-Westfalen  
am 13. Januar 2010

Ansprechpartner: Dr. Rainer Kambeck und Hermann Rappen



---

## Nachstehend beantworten wir ausgewählte Fragen des Fragenkatalogs zum Entwurf des Einheitslastenabrechnungsgesetzes

### **2. Halten Sie die bisher vom Land geleisteten Abschlagszahlungen für ausreichend, um dem Tenor der Entscheidung des Verfassungsgerichtes vom 11.12.2007 Rechnung zu tragen?**

Das Verfassungsgerichtsurteil ging für das Jahr 2006 noch von einer Überzahlung von 450 Mill. € aus. Eine Aktualisierung der Berechnungsgrundlagen ergibt nunmehr eine Überzahlung von 379 Mill. €. Dem stehen Abschlagszahlungen in Höhe von insgesamt 650 Mill. € (2006: 280 Mill. €, 2007: 220 Mill. €, 2008: 150 Mill. €) gegenüber. Damit ist die Überzahlung des Jahres 2006 ausgeglichen. Es verbleiben damit 271 Mill. € um etwaige Überzahlungen in den Jahren 2007 und 2008 zu korrigieren.

Das Land wendet für die Jahre ab 2007 eine neue Berechnungsmethode an, auf die weiter unten noch eingegangen wird. Auf dieser Grundlage ergeben sich Überzahlungen in Höhe von lediglich 218 Mill. €. Die Abschlagszahlungen wären somit um 53 Mill. € zu hoch ausgefallen. Zur Frage, ob aber nicht das Verfahren aus dem Jahre 2006 zur Anwendung hätte kommen müssen, nehmen wir unter der nachfolgenden Frage 3 Stellung.

### **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?**

Der Verfassungsgerichtshof von Nordrhein-Westfalen hat dem Land hinsichtlich der Gestaltung der kommunalen Beteiligung an den Einheitslasten einen erheblichen Gestaltungsspielraum zuerkannt. Er hat insbesondere eine vertikale und/oder horizontale Spitzabrechnung – wie von den klagenden Gemeinden gefordert – nicht als verfassungsrechtlich zwingend angesehen. Der Gerichtshof hat auch nicht die Berechnungsmethode des Landes angezweifelt, die er weder im „Ansatz noch in der Methode als offensichtlich fehlerhaft“ bezeichnet. Er moniert vielmehr, dass die kommunale Beteiligung an den Einheitslasten des Landes in 2006 die Vorgabe des Bundesgesetzgebers – rund 40% der Einigungslasten – deutlich übersteigt. Diese Feststellung stützt sich auf ein für die Beschwerdeführer erstelltes Gutachten, dass die Prognoserechnung der Landesregierung mit Hilfe von Daten der Ist-Steuererinnahmen sowie der vorläufigen Abrechnung des Länderfinanzausgleichs aktualisiert. Der Verfassungsgerichtshof führt in seiner Urteilsbegründung aus, dass

das Land „dem belastbaren Datenmaterial der Beschwerdeführer ...nicht substantiiert entgegengetreten ist...“ und verlangt, dass spätestens im übernächsten Haushaltsjahr ein Ausgleich herbeizuführen ist, wenn die tatsächliche Überzahlung die prognostizierte merklich übertrifft.

Es ist unstrittig, dass das Urteil für das Haushaltsjahr 2006 bindend ist. Ebenso unstrittig ist, dass die Einhaltung der o.g. Belastungsgrenze auch für die Folgejahre zwingend ist. Offen ist allerdings noch die Frage, ob das Urteil auch hinsichtlich der bisherigen Berechnungsmethode der Einheitslasten eine Bindungswirkung entfaltet.

Die westdeutschen Gemeinden sollen an den fortwirkenden finanziellen Belastungen ihrer Länder im Zuge der Einbeziehung der ostdeutschen Länder in den Finanzausgleich beteiligt werden. Die Last des Landes wurde in Nordrhein-Westfalen bislang mit der Zahllast im Länderfinanzausgleich gleichgesetzt. Dies ist eine pragmatische Lösung, spiegelt aber nur einen Teil der finanziellen Auswirkungen der Einbeziehung der ostdeutschen Länder in den LFA wider (siehe Fragen 10-12). Denn Nordrhein-Westfalen hat nicht nur Ausgleichsbeiträge geleistet, es sind ihm auch Ausgleichszuweisungen entgangen. Das Land legt nun mit dem Einheitslastenabrechnungsgesetz eine neue Berechnungsmethode für die Quantifizierung der Einheitslasten vor, die versucht, diesem Umstand Rechnung zu tragen.

Aus unserer Sicht nutzt das Land hier ein legitime Option, da im Urteil des Verfassungsgerichtshofs nicht explizit ausgeschlossen wird, dass für die Jahre nach 2006 eine andere Berechnungsmethode zur Berechnung der Einheitslasten angewendet wird. Der Verfassungsgerichtshof weist vielmehr selbst auf die Schwierigkeiten einer „validen Qualifizierung der einheitsbedingten Lasten“ hin, woraus abgeleitet werden kann, dass nicht ein Verfahren – in diesem Fall das für 2006 angewendete – zwingend für die Folgejahre anzuwenden ist. Geprüft wurde vom Verfassungsgerichtshof lediglich das Handeln des Landes innerhalb einer -als von ihm als zulässig erachteten- Berechnungsmethode der Einheitslasten.

#### **4. Welche juristischen Folgen könnte das Vorgehen der Landesregierung nach Ihrer Auffassung nach sich ziehen?**

Das Vorgehen der Landesregierung kann natürlich verfassungsrechtlich überprüft werden – mit vom Urteil abhängigen finanzwirtschaftlichen Konsequenzen für das Land und die Kommunen.

#### **5. Auf welcher (Berechnungs-) Grundlage ist die Gesamtsumme der Abschlagszahlungen des Landes zustande gekommen?**

Eine konkrete Berechnungsgrundlage für die Höhe der Abschlagszahlungen ist nicht bekannt. Die Höhe wurde allerdings offensichtlich so bemessen, dass die vom Verfassungsgerichtshof festgestellte Überzahlung in Höhe von 450 Mill. € auf jeden Fall ausgeglichen werden konnte (Vorlage 14/2332).

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

Der vorliegende Gesetzentwurf würde für die Jahre ab 2007 eine deutlich höhere Belastung der Kommunen mit sich bringen. Grund hierfür ist die Abkehr vom Zahl-lastansatz für die Bemessung der Auswirkungen der Einbeziehung der ostdeutschen Länder in den Länderfinanzausgleich. So würden beispielsweise in den Jahren 2010 bis 2013 jeweils statt voraussichtlich 100 Mill. € (Ansatz LFA) hierfür über 800 Mill. € (neue Berechnungsmethode der Landesregierung) veranschlagt. Für die Kommunen würden damit höhere Lasten von über 310 Mill. € (gemäß kommunalem Anteil am Gesamtsteueraufkommen) entstehen. Eine Beurteilung der Wirkungen ist nur nach einer Diskussion der unten stehenden Fragen 10 bis 12 möglich, weshalb wir hier auf unsere dort genannten Ausführungen verweisen.

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

Es besteht weitgehende Einigkeit darüber, dass sich exakte Gesamtkosten nicht ermitteln lassen, lediglich Teillasten lassen sich genauer bestimmen. Beispielsweise sind die finanziellen Lasten der Abfinanzierung des Fonds Deutsche Einheit klar umrissen. Hingegen ist eine eindeutige Zuordnung der Mehrausgaben oder Mindereinnahmen der westdeutschen Länder im bundesstaatlichen Finanzausgleich zu den Einheitslasten nicht möglich.

10. Auf welche finanziellen Lasten infolge der Deutschen Einheit beziehen sich die Regelungen des § 6 Abs. 3 und Abs. 5 Gemeindefinanzreformgesetz?
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?
12. Der Gesetzentwurf ermittelt den einheitsbedingten Gesamtbelastungsbetrag des Landes durch Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich ausgehend von einer Niveaushöhenverschiebung. Von dieser Niveaushöhenverschiebung 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?

(Antwort zu den Fragen 10 bis 12)

Das Land definiert die einigungsbedingten Lasten im Gesetzentwurf analog zum Gemeindefinanzreformgesetz. §6 Abs. 3 GemFinRefG hat die Beteiligung der Gemeinden an den fortwirkenden finanziellen Belastungen der alten Länder aus der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zum Gegenstand; § 6 Abs. 5 die Beteiligung an der fortwährenden Belastung der Länder durch die Neuordnung der Finanzierung des Fonds Deutsche Einheit sowie an einer möglichen Ausgleichszahlung in 2020.

Die Gemeinden werden an den Einheitslasten der Länder über eine Erhöhung der Gewerbesteuerumlage sowie über die kommunalen Finanzausgleichssysteme bundesdurchschnittlich mit 40% beteiligt. Die Gewerbesteuerumlage soll dabei so angehoben werden, dass das zusätzliche Aufkommen 50% der Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden erbringt. Die Anhebung der Gewerbesteuerumlage wird in §6 Abs.3 sowie in § 6 Abs. 5 des Gemeindefinanzreformgesetzes geregelt. Die Ausgestaltung der kommunalen Finanzausgleichssysteme ist Angelegenheit des Landesgesetzgebers.

Der Fonds Deutsche Einheit diente in den Jahren 1991 bis 1994 der Finanzierung der ostdeutschen Länder und Kommunen und wurde kreditfinanziert. Es handelt sich damit eindeutig um Einheitslasten, die allerdings zum großen Teil in die Zukunft verschoben wurden. Das war auch gerechtfertigt, weil die Deutsche Einheit



nicht nur eine Angelegenheit der Bürger ist, die in diesen Jahren Steuern und Sozialbeiträge zahlen.

Die Abfinanzierung des Fonds der Deutschen Einheit war trotz mehrmaliger Modifikationen stets eindeutig geregelt. Die Gesamtkosten des Fonds sind zwar noch nicht feststellbar, aber die Lastenverteilung ist klar geregelt. Für die Jahre bis 2019 hat der Bund die Tilgungs- und Zinslasten des FDE übernommen. Als Gegenleistung erhält er einen Festbetrag vom Umsatzsteueraufkommen der Länder. Die Belastungen der Länder sind damit eindeutig definiert – bis auf eine mögliche Abschlusszahlung.

Die Einbeziehung der ostdeutschen Länder in den Finanzausgleich hatte zur Folge, dass sich die relative Position der westdeutschen Länder im Finanzausgleich verbesserte. Dies ging mit Belastungen der Landeshaushalte einher: Die Empfängerländer erhielten geringere Ausgleichszahlungen, die Geberländer mussten höhere Ausgleichsbeiträge leisten. Nordrhein-Westfalen hat seit 1995 die Zahllast im LFA als Kosten der Einheit angesetzt. Hintergrund war, dass sich Nordrhein-Westfalen 1994 in der sog. „töten Zone“ befand. Dieser Ansatz ist zwar pragmatisch, spiegelt aber nicht die Veränderungen im LFA durch die Integration der ostdeutschen Länder wieder. Die Wirtschaft Nordrhein-Westfalens ist durch eine lang anhaltende Strukturkrise gekennzeichnet, die im Vergleich zu den anderen Ländern u.a. zu einem relativen Absinken der Steuerkraft geführt hat. Ohne die Integration der ostdeutschen Länder in den Finanzausgleich 1995 wäre Nordrhein-Westfalen längst Empfängerland. Dieser Schritt wurde aber nur verzögert, da der relative Verfall der Steuerkraft angehalten hat. Mit anderen Worten: Die potenziellen Lasten aus dem LFA errechnen sich aus der Summe der geleisteten Ausgleichsbeiträge und der entgangenen Ausgleichszahlungen. Der bisherige Zahllastansatz des Landes NRW unterschätzte insoweit systematisch die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Neuordnung des Länderfinanzausgleichs.

Eine andere Frage ist, ob die Entwicklung der Ausgleichsbeiträge und -zahlungen seit 1995 ausschließlich Einheitslasten widerspiegeln. Grundlage hierfür wäre ein Vergleich mit einer Referenzentwicklung ohne die deutsche Einigung sowie andere Änderungen des finanzpolitischen Rahmens. Professor Lenk versucht dies, indem er die Ergebnisse des geltenden Finanzausgleichs der Jahre 1995 bis 2004 mit denen eines fiktiven Finanzausgleichs unter den alten Ländern mit einem sieben Prozentpunkte niedrigerem Länderanteil an der Umsatzsteuer vergleicht. Die Ergebnisse werden dahingehend interpretiert, dass das Land NRW für den Zeitraum 1995 bis 2004 einen durchschnittlichen Verlust von 103 € je Einwohner (Obergrenze) im Haushaltsjahr hinnehmen musste. Dieses Ergebnis wird noch dahingehend modifiziert, dass auch westdeutsche Länder Ausgleichszahlungen erhalten. Die ostdeutschen Länder erhielten im Durchschnitt der Jahre 1995 bis 2007 durchschnittlich 82,4% der Ausgleichszahlungen. Dadurch sinkt die fortwirkende Belastung Nordrhein-Westfalens auf 85 € je Einwohner (Untergrenze).

Diese Vorgehensweise ist allerdings mit dem Problem behaftet, dass wegen der wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen West- und Ostdeutschland eine Konstruktion einer gesamt- und finanzwirtschaftlichen Entwicklung *ohne Ostdeutschland* als Referenzsituation kaum möglich ist. Beispielsweise hat natürlich auch die west-

deutsche Wirtschaft von den Transferleistungen an Ostdeutschland profitiert. Hinzu kommen zahlreiche finanzpolitische Maßnahmen einschließlich Steuerrechtsänderungen. Professor Lenk versucht deshalb in seiner Simulation auch nicht, eine Referenzsituation ohne Ostdeutschland zu Grunde zu legen, er berechnet lediglich auf der Basis der *tatsächlichen* Steuerergebnisse einen fiktiven Finanzausgleich für die westdeutschen Länder nach altem Recht.

Eine Gleichsetzung von Einheitslasten mit den Ausgleichszahlungen an die ostdeutschen Länder impliziert auch, dass erst dann keine Lasten mehr vorliegen, wenn Ostdeutschland als Ganzes das westdeutsche Wirtschaftsniveau erreicht hat. Dies ist aber mit Blick auf die historische Wirtschaftskraft und die aktuelle Entwicklung der ostdeutschen Länder problematisch, denn es wird auch in Zukunft Ausgleichszahlungen an ostdeutsche Länder geben – und zwar unabhängig vom Stand des Aufholprozesses. Es ist absehbar, dass eine Angleichung an den Westdurchschnitt auch 2019 mit dem Auslaufen des Solidarpaktes II noch nicht erfolgt ist. Eine Verlängerung des Solidarpaktes ist indes nicht mehr beabsichtigt.

Alles in allem spricht also einiges dafür, dass die Finanzausgleichszahlungen an die ostdeutschen Länder nicht in vollem Umfang als Einheitslasten zu interpretieren sind.

**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 Junkernheinrich, Lenk und Färber?**

Das Einheitslastengesetz stützt sich weitestgehend auf das Gutachten von Lenk. Es übernimmt das Konzept der Niveauverschiebung sowie eines Korrekturfaktors (Neue Länder-Faktor), der berücksichtigt, dass nach wie vor auch westdeutsche Länder Ausgleichszahlungen erhalten. Darüber hinaus wird ein nicht einheitsbedingter Anteil an der Niveauverschiebung in Abzug gebracht. Damit wird ein Einwand des Färber-Gutachtens aufgegriffen, dass die hohen Ausgleichsbeträge des Landes 1995 nicht nur der Einbeziehung der ostdeutschen Ländern, sondern erheblichen Steuermehreinnahmen geschuldet seien.

**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?**

Die aktuelle Finanzplanung geht für die Jahre 2010 bis 2013 von Ausgleichsbeiträgen des Landes von jährlich 100 Mill. € aus. Das Land würde dagegen bei gleichbleibender Bevölkerungszahl und unverändertem Neue Länder-Faktor Einheitslasten von 816,4 Mill. € p.a. in Ansatz bringen. Im Konzept der kommunalen Spitzenverbände führten rückläufige Ausgleichsbeiträge zu einer Verringerung der Einheitslasten, im Falle von Ausgleichszahlungen beliefen sich diese auf Null. In der Konzeption der Landesregierung spielt es keine Rolle für die Festsetzung der Einheitslasten, wie sich die Stellung des Landes im Finanzausgleich entwickelt.

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

Diese Vorgehensweise ist sachgerecht und entspricht auch den Intentionen des Bundesgesetzgebers.

**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?**

Die Rückzahlungsansprüche resultieren aus dem Wechsel der Berechnungsmethode, die aber strittig ist. Unterstellt man aber ihre Richtigkeit, so ist es angesichts der finanziellen Probleme der Kommunen und der Rückwirkungen des Gesetzes angemessen, die Kommunen von den Rückzahlungsverpflichtungen freizustellen.

**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?**

Der Gesetzentwurf unterstellt für die Restlaufzeit des Solidarpaktes weitgehend gleichbleibende Einheitslasten. Die fortwirkenden Belastungen im Länderfinanzausgleich sind definiert. Alleine eine Angleichung der Steuerkraft zwischen Ost und West könnte hier eine Veränderung bringen. Die fortwirkenden Lasten des Fonds

---

Deutsche Einheit sind –bis auf eine mögliche Abschlusszahlung– absolut fixiert. Während hinsichtlich der kommunalen Beteiligung an den Einheitslasten damit „Gewissheit“ besteht, bleibt unklar, ob es zu einer Unter- oder Überzahlung kommt. Dies hängt von der Summe aus dem gesetzlich festgelegten pauschalen Belastungsausgleich sowie dem tatsächlichen Aufkommen aus der erhöhten Gewerbesteuerumlage ab. Es muss also nach wie vor eine nachträgliche Endabrechnung erfolgen.